

TRIBUNAL DE CONTAS

ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE
TRIBUNAIS DE CONTAS

Estoril, 19-21 de Março de 2003



Estoril, 19-21 de Março de 2003



Participantes no I Encontro Luso Brasileiro de Tribunais de Contas
Estoril 19-21 de Março de 2003

Título:	Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas
Direcção:	Alfredo José de Sousa
Coordenação:	José F. F. Tavares João Figueiredo
Composição Gráfica e Paginação:	Lúcia Gomes Belo
Capa: Design Execução Gráfica	Lúcia Gomes Belo Grafiletra - Artes Gráficas, Lda.
Elaboração Gráfica:	Augusto António Maris dos Santos Afonso Rebelo
Edição:	Tribunal de Contas
Tiragem:	275 ex.
Dep. Legal:	211374/04

SUMÁRIO

Sessão de Abertura	7
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.....	9
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas do Brasil	13
Discurso do Presidente do Tribunal da ATRICON	15
Conferências	17
O Tribunal de Contas de Portugal na actualidade, <i>Alfredo José de Sousa</i>	19
O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro, <i>Valmir Campelo</i>	43
Visão sistémica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil, <i>Flávio Régis de Moura e Castro</i>	55
O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas, <i>Diogo de Figueiredo Moreira Neto</i>	77
Finanças europeias: da união aduaneira à moeda única, <i>António de Sousa Franco</i>	115
Finanças nacionais: orçamento e controlo financeiro na actualidade, <i>Eduardo Paz Ferreira</i>	129
Declaração do Estoril	141
Sessão de Encerramento	145
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.....	147
Discurso do Presidente do Tribunal de Contas do Brasil	153
Discurso do Presidente do Tribunal da ATRICON	155



Sessão de Abertura

Discurso do Presidente do *Tribunal de Contas de Portugal*

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Excelências,

É motivo do maior orgulho e satisfação para mim, como Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, receber nesta terra que é vossa também, os ilustres representantes do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios do Brasil.

Em meu nome e em nome da Instituição a que tenho a honra de presidir sejam bem vindos a este 1.º Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas.

Não é preciso desejar-vos que se sintam em vossa casa porque naturalmente, estou seguro, é essa a vossa sensação.

A língua comum, a nossa pátria no dizer de Pessoa, é a certeza de que assim é.

É uma felicidade comunicarmos em português, ora mais açucarado ou mais azedo, com ditongos mais abertos ou mais fechados com verbos mais gerúndios ou mais infinitos, mas sempre sem necessidade de tradutores "*Tradutori, traditóri!*"

É este o nosso código genético. "Quando se separaram os Estados Lusíadas, a Carta Patente de 13 de Maio de 1825 determinou os naturais do Reino de Portugal e seus domínios, serão considerados no Império como brasileiros e os naturais do Império, no Reino de Portugal e seus domínios, como Portugueses". Cito Marcos Vilaça e o seu *Itinerário na Corte*.

Assim é e deve ser.

Quando na primeira hora os Conselheiros Flávio Regis e Carlos Pinna de Assis, preclaros Presidentes da Atricon me propuseram patrocinar um Encontro dos Tribunais de Contas dos Estados em Portugal a minha resposta foi entusiasticamente positiva sem hesitar. Tanto mais que me foi assegurado também o alto patrocínio do Tribunal de Contas da União, designadamente do seu actual, ao tempo futuro, Presidente Ministro Valmir Campelo.



Alfredo José de Sousa

Nem podia ser doutro modo dadas as nossas antigas relações de cooperação com o Tribunal de Contas da União, quer a nível bilateral quer no âmbito, sobretudo, da organização dos Tribunais de Contas da CPLP.

E sobretudo porque, sendo uma iniciativa da Atricon, permitiria, como diz o provérbio português, matar todos os coelhos numa só cajadada: **estreitar as relações** de cooperação do Tribunal de Contas de Portugal **com todos e cada um** dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios do Brasil.

É pois múltiplo o meu contentamento.

Minhas Senhoras e meus Senhores, Excelências,

Esperam-nos várias sessões de trabalho sobre o tema que nos convoca “Evolução dos Tribunais de Contas no Brasil e em Portugal”. Matéria que encerra grandes complexidades de conhecidas dificuldades sentidas mundialmente pelos responsáveis das finanças dos Estados, nesta era da globalização da economia em recessão e da iminência duma guerra de consequências imprevisíveis para todos nós.

Como se sabe, ao longo do século XX verificou-se um contínuo acréscimo de responsabilidades cometidas ao Sector Público, com os inerentes aumentos de despesas e a necessidade dos correspondentes recursos. Chegados ao século XXI, os desafios da globalização, em particular em contextos de abrandamento económico arrastam os Estados para a necessidade dum desenvolvimento economicamente bem estruturado e financeiramente bem apoiado. Daí os complexos processos de privatizações de serviços tradicionalmente públicos e a cada vez maior utilização de parcerias público-privadas, tendo naturalmente sempre presente restrições orçamentais públicas. Sobretudo nas áreas sociais.

Nos dias de hoje, estes objectivos dos Estados cada vez mais obrigam os órgãos competentes, como são os Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal, a envidarem os maiores esforços no sentido do controlo da “boa gestão financeira” dos dinheiros dos contribuintes como garantia da indispensável justiça social.

Isto porque, como dizia Ruy Barbosa “A justiça coroa a ordem pública, a ordem jurídica assegura a responsabilidade e a responsabilidade constitui a base das instituições livres”.

A responsabilidade, a “accountability” deve cada vez mais ser apanágio dos Estados democráticos modernos, e conseqüentemente a preocupação maior das suas instituições de controlo financeiro externo.

Antes de iniciarmos os nossos trabalhos seja-me permitida uma saudação e um agradecimento particular aos Senhores Professores Doutores António de Sousa Franco e Eduardo Paz Ferreira, Ilustres Professores da Universidade de Lisboa, pela anuência ao convite para participação e intervenção neste Encontro. Não só muito nos honra como nos dá o privilégio de beneficiarmos de excelentes lições na área das finanças públicas em Portugal e na União Europeia.

Igual saudação e agradecimento aos Professores Diogo Moreira Neto da Universidade Cândido Mendes e Carlos Ayres Britto da Universidade Federal de Sergipe que, estou certo, nos trarão sábias reflexões sobre a realidade do controlo externo das finanças públicas do Brasil.

Finalmente registo com a maior honra e prazer a presença do Dr. Jorge Neto, Presidente da Comissão Parlamentar de Execução Orçamental, em cuja pessoa saúdo a Assembleia da República.

Bom trabalho, sem esquecer que Sintra e Lisboa, com os seus encantos, estão aqui ao lado.

Muito Obrigado.

Discurso do Presidente do *Tribunal de Contas do Brasil*

Em primeiro lugar quero que as minhas primeiras palavras sejam de agradecimento, de agradecimento na pessoa do Conselheiro Presidente, Alfredo José de Sousa, pela gentil acolhida com que nos recebe na nossa terra mãe que é Portugal.

Estamos felizes e aqui a comparecer a este primeiro Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Conta. Felizes e agradecidos. Felizes pela oportunidade de estar num país tão belo, de uma cultura milenar e a quem o Brasil tanto deve. E, também felizes estamos pela oportunidade que o Tribunal de Contas de Portugal e a ATRICON estão dando ao Brasil de um modo geral, a oportunidade da integração e da aproximação que todos nós temos em mente em fazer em nosso País com todos os Tribunais de Contas do Estado, dos Municípios e o Tribunal de Contas da União. Saiba Presidente Alfredo que esta é uma oportunidade ímpar, é uma oportunidade histórica, e Vossa Excelência que já representa muito para o nosso País e todos os Estados, pela amizade, pela cultura e pelos seus ensinamentos no que diz respeito à administração das contas públicas, nós seremos sempre devedores por esta oportunidade e pela sábia oportunidade que o Presidente da ATRICON, o Conselheiro Carlos Pinna de Assis, teve em sugerir a Vossa Excelência este Encontro.

Nós queremos, na oportunidade, que estas primeiras palavras sejam de agradecimentos, mas também que sejam palavras de congratulações em nome do Tribunal de Contas da União, que eu tenho a honra de presidi-lo; aquela casa também centenária e onde Vossa Excelência tem assento permanente.

Em nome do Tribunal de Contas da União trago também as nossas felicitações pela felicidade e pela sábia oportunidade e também fazendo justiça a Vossa Excelência, quando recentemente, na semana passada, houve a renovação do mandato de Vossa Excelência na Organização Europeia da Luta Anti-fraude da União Europeia. E o Brasil sabedor disso, ainda ontem ao me comunicar com os Ministros do Tribunal de Contas da União na sessão da Primeira Câmara Vossa Excelência já consta dos nossos anais pela feliz recondução na EU na Organização Europeia da Luta Anti-fraude e que o mandato de Vossa Excelência foi renovado.

Estou transmitindo em nome de todos os Ministros do Tribunal de Contas da União quando oportu-



Valmir Campelo

tunamente Vossa Excelência irá receber oficialmente os nossos cumprimentos, porque estando Portugal mais uma vez presente na Organização nesta importante Comissão, estará indirectamente o Brasil também representado na pessoa de Vossa Excelência que é o nosso companheiro, nosso amigo e nosso irmão.

Desejo nesta oportunidade mais uma vez, ao agradecer a Vossa Excelência transmitir a todos os nossos companheiros brasileiros que o Tribunal de Contas da União estará sempre de braços abertos para prosseguir esta aproximação cada vez mais próxima através do Presidente da ATRICON, Carlos Pinna, esta figura que tanto tem feito em prol do fortalecimento do sistema de contas do nosso país.

A Vossa Excelência Presidente Alfredo José de Sousa os nossos agradecimentos e a todos os portugueses aqui presentes a felicidade de tê-los connosco.

Muito obrigado.

Discurso do Presidente da ATRICON



Carlos Pinna de Assis

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa, Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, e nosso anfitrião. Aqui já nesta sessão de inauguração estamos tanto a dever pelo carinho e organização com que nos recebe;

Excelentíssimo Senhor Ministro Valmir Campelo, Presidente do Tribunal de Contas da União, líder natural dos TC do Brasil;

Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros e Procurador-Geral Adjunto do Tribunal de Contas de Portugal também nossos anfitriões e que com tanto carinho e com tanta dedicação nos recebem em nossa terra;

Excelentíssimas Senhoras Conselheiras Excelentíssimos Senhores Presidentes, Excelentíssimos Senhores Conselheiros dos Tribunais de Contas do Brasil, a quem quero saudar na pessoa do Presidente emérito da ATRICON, idealizador deste evento, Conselheiro Flávio Régis Xavier de Moura e Castro;

Excelentíssimos Senhores Conferencistas aqui presentes, Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, Excelentíssimos Senhores Conferencistas em ausência Professor Sousa Franco e Professor Paz Ferreira todos os quais nos honraram com assentimento que se deve muito mais ao prestígio do TC de Portugal para que estivessem aqui debatendo connosco o que foi feito e o que será feito nos TC dos nossos países e do Mundo;

Excelentíssima Senhora Desembargadora Leticia Sá do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que aquiesceu ao convite de estar aqui connosco representando o judiciário brasileiro;

Excelentíssimo Senhor Perfeito Municipal de S. Cristóvão – Sergipe, Dr. Armando Batalha de Góis, que representa aqui o jurisdicionado dos Tribunais de Contas brasileiros também para honra nossa;

E uma saudação muito especial ao Conselheiro José Tavares, coordenador deste encontro que aqui e no Brasil, em sucessivas viagens que fiz eu e que fizeram o Presidente Alfredo José de Sousa e o Conselheiro José Tavares, puderam ajustar o que agora se vê que é uma primorosa organização de um encontro científico e nem por isso deixa de ser um contacto pessoal extremamente agradável;

Senhoras e Senhores,

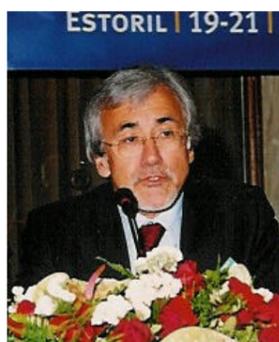
Ao ensejo da inauguração deste histórico encontro dos Tribunais de Contas de Portugal com os Tribunais de Contas brasileiros, a Atricon deseja registrar que considera um privilégio o atendimento dos Excelentíssimos Senhores Ministros, Conselheiros, Auditores e Convidados que comparecem em número tão expressivo para ouvir as lições dos mais renomados mestres em matéria do controlo externo das contas públicas dos dois países que se congregam neste evento tal como antevê que serão muitíssimo positivos os resultados do conhecimento mútuo que este Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas nos propiciará a todos.

Nas fímbrias dos mar oceano de onde alçaram viagem as caravelas capitaneadas pela nau do almirante Cabral em busca do Brasil, aqui, justo aqui, onde termina o Tejo e começa o infinito horizonte, veremos o que já foi possível fazer até agora e o que o futuro exige que façamos doravante. Cumpriremos também esta jornada. Seremos como forma os marinheiros portugueses de antanho prestantes e determinados. Chegaremos sim ao destino almejado, levados pela benção explícita das velas adornadas com a Cruz de Malta ao destino ao qual nos guiam as estrelas até ao cruzeiro do Sul.

Muito obrigado pela presença de todos neste tão significativo evento.



Conferências



O Tribunal de Contas de Portugal na actualidade

Alfredo José de Sousa, Presidente do TCP

INTRODUÇÃO

Numa sociedade que se almeja renovada e democrática, a existência de uma Instituição Superior de Controlo Financeiro Externo (ISC) constitui requisito indispensável desse desiderato.

O papel que o Tribunal de Contas português actualmente assume, como um dos traços mais avançados da democracia, é fruto de uma tradição histórica com mais de 600 anos e de um processo contínuo de adaptação institucional e de permanente incorporação da inovação e adequado ajustamento aos novos desafios.

Na verdade, as tendências evolutivas verificadas ao nível da Administração Pública, com vista essencialmente à sua modernização e adaptação a uma realidade em permanente mutação, o aprofundamento do processo de integração europeia, o processo de privatizações e reprivatizações, a reforma da administração financeira e da contabilidade pública, a crescente privatização da administração e a descentralização financeira são exemplos de alguns fenómenos que exigiram (e continuam a exigir) desta instituição uma atenção especial e redobrada, bem como uma permanente reflexão crítica sobre a sua organização, funcionamento e actividade.

BREVE RESENHA HISTÓRICA

Não é por isso demais recordar que estamos perante um órgão que se insere numa linha de continuidade de diversas instituições do Estado que ao longo dos tempos procuraram exercer, com estatutos diversos, uma função central de fiscalização financeira.

Em Portugal, desde os finais do séc. XIII, altura em que foi criada a **Casa dos Contos**, sempre houve controlo financeiro, ainda que exercido com forte dependência face aos órgãos de decisão política.

Neste seu processo evolutivo destaca-se ainda a criação em 1761 do **Erário Régio**.

Não obstante se houvesse esboçado já uma separação entre a administração financeira e a respectiva fiscalização, ambas as funções continuaram a ser exercidas no interior da mesma instituição e atribuídas ao mesmo titular. De qualquer forma, é de salientar a forma como o **Erário Régio** se encontrava organizado – 4 contadorias com diferentes competências territoriais – e a titularidade de um quadro de funcionários a que era exigido conhecimento de *scientia do calculo mercantil*, procedendo-se, assim, à adopção dos processos de contabilidade comercial.

Esta situação só viria a ser definitivamente alterada em 1849 com a criação do TRIBUNAL DE CONTAS que, por sua vez, assinala o nascimento do controlo financeiro externo e independente em Portugal.

Subjacente à sua criação esteve a preocupação de operar a segregação das funções de controlo e de administração, com a atribuição da função controlo a um órgão externo e independente.

Centrando a nossa atenção no passado mais recente não podemos deixar de nos referir a alguns marcos fundamentais que determinaram a actual configuração do TC português como órgão supremo de controlo financeiro externo.

A REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS

1. Na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974, a Constituição de 1976 e as sucessivas revisões, Portugal passou a fruir de um regime de democracia parlamentar, representativa e pluripartidária.

Por imperativo do art. 301.º (versão originária) da Constituição até ao fim da primeira sessão legislativa (1 ano) “a revisão de legislação vigente sobre a organização dos tribunais” deveria estar concluída.

No que concerne ao Tribunal de Contas, integrado no Poder Judicial ao lado do Tribunal Constitucional e dos Tribunais Judiciais, só treze anos depois com a Lei nº 86/89 foi iniciada a sua reforma.

O Tribunal de Contas do regime autoritário e corporativo a que então se pôs termo, caracterizou-se fundamentalmente pela sua dependência do Ministério das Finanças.

O Presidente e os Juizes eram nomeados pelo Governo e os Serviços de Apoio do Tribunal – técnicos e administrativos – constituíam uma Direcção-Geral como as restantes dependente do Ministro das Finanças.

Era este que nomeava o Director-Geral e os funcionários.

O controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas era meramente de legalidade formal, centrado na fiscalização prévia (o visto) dos actos de pessoal e dos contratos.

A recusa de visto obstava aos efeitos jurídicos e financeiros daqueles actos e contratos, paralisando as respectivas despesas.

Para além do parecer anual da Conta Geral do Estado, o Tribunal julgava as contas dos organismos e serviços públicos numa óptica meramente documental e contabilística.

A sua Direcção-Geral dispunha de poucos funcionários no seu quadro, sendo raros aqueles que detinham licenciatura universitária.

Após a Constituição de 1976 a situação pouco alterou até à Lei n.º 86/89 a não ser quanto à nomeação do Presidente.

Por imperativo constitucional este passou a ser nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.

Mas os Juizes e o Director-Geral continuaram a ser nomeados pelo Ministro das Finanças, no âmbito de poderes discricionários.

2. A publicação da **Lei n.º 86/89** constituiu a primeira etapa duma reforma do Tribunal de Contas que se pretendeu plurietápica.

Através dela criou-se um novo modelo institucional que, além do mais, garantiu a sua **independência** face ao Executivo, ao Legislativo e ao Judicial e afirmou-se o seu **autogoverno**:

- a) **os Juízes** passaram a ser **nomeados pelo Presidente** do Tribunal, após **concurso curricular** perante um júri independente a que podiam ser opositores magistrados, altos funcionários da administração pública, docentes universitários de direito, economia e disciplinas afins etc.;
- b) **os Serviços de Apoio, deixaram a dependência do Ministério das Finanças**, e passaram a depender funcionalmente do Tribunal e administrativamente do seu Presidente;
- c) os Director-Geral dos Serviços de Apoio e demais dirigentes passam a ser **nomeados pelo Presidente**;
- d) o **Presidente** passou a dispor de **poderes idênticos aos dos Ministros** quanto à superintendência e gestão dos Serviços de Apoio;
- e) **reduziu-se o âmbito material da fiscalização "a priori"** aos actos de pessoal e aos contratos de maior relevância financeira embora alargando o seu âmbito subjectivo às autarquias locais;
- f) à **fiscalização sucessiva** tradicional através do julgamento de contas de todos os organismos e serviços contrapôs-se a **possibilidade de selecção** daqueles que em cada ano deveriam remeter as suas contas ao Tribunal;
- g) possibilitou-se a verificação das contas através de **auditorias, mas apenas da legalidade das despesas**.
- h) na sequência da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, ao Tribunal foi assegurada a **fiscalização da aplicação dos recursos financeiros comunitários e a possibilidade de cooperação com o Tribunal de Contas Europeu**.

Não obstante estes avanços, o legislador não incluiu intencionalmente na competência do Tribunal a realização de auditorias **por sua iniciativa** sobre a "**boa gestão financeira**", nem o controlo financeiro das empresas públicas e dos processos de privatização.

Previu-se a reestruturação dos Serviços de Apoio e a sua dotação com recursos humanos qualificados bem como a publicação de normas processuais que enquadrasse o exercício das competências do Tribunal.

Tais diplomas porém, não chegaram a ser elaborados e publicados.

3. A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto actualmente vigente foi o marco fundamental da segunda etapa da Reforma do Tribunal de Contas.

Entretanto haviam já sido publicados em 1996 uma lei que alargou a competência do Tribunal na base do controlo financeiro sucessivo – não o julgamento de contas – das unidades do sector empresarial do Estado e os processos de privatização.

A propósito deste último diploma importa sublinhar que o Tribunal arrecadava **receitas próprias** que eram emolumentos calculados em função do valor dos actos e contratos a que concedia o visto na fiscalização prévia ou de certos valores das contas de gerência que julgava.

Essas receitas integravam o orçamento privativo do seu Cofre que conjugado com as receitas providas do Orçamento Geral do Estado consubstancia a sua **autonomia financeira e reforçam a sua independência.**

Esses emolumentos são pagos pelos organismos que submetem os seus contratos ao visto ou cujas contas são objecto de verificação ou julgamento ou que são sujeitos a auditorias.

Seguindo a sistematização da própria Lei n.º 98/97 e começando pelas **inovações nos conteúdos de competência**, em traços muito essenciais as inovações introduzidas são as seguintes:

- a) *as entidades do **Sector Público Administrativo** (Estado, autarquias, institutos públicos, instituições de segurança social) estão sujeitos à **jurisdição** e aos poderes do **controlo financeiro** do Tribunal (art. 2.º n.º 1);*
- b) *as entidades do **Sector Empresarial** do Estado (sociedades de capitais públicos e empresas concessionárias de serviços públicos) bem como as entidades de qualquer natureza que participem ou beneficiem de dinheiros públicos estão sujeitas **apenas ao controlo financeiro**, que não à jurisdição (arts. 2.º n.º 2 a 4);*
- c) *as entidades do sector público administrativo podem ser objecto de julgamento de **efectivação de responsabilidades financeiras** dos respectivos gestores mediante processos de julgamento de contas ou na sequência de auditorias (art. 5.º n.º 1 e));*
- d) *o controlo financeiro de todas estas entidades pode ser realizado através de **auditorias por iniciativa do Tribunal** e incide não só sobre a legalidade como sobre a **boa gestão financeira**, na perspectiva da economia, eficácia e eficiência, incluindo a organização, funcionamento e fiabilidade dos **sistemas de controlo interno** (art. 5.º n.º 1 f) e g));*
- e) *a solicitação da Assembleia da República ou do Governo o Tribunal pode aprovar **pareceres sobre projectos legislativos em matéria financeira** (art. 5.º n.º 2);*

- f) a aprovação dos regulamentos internos necessários ao seu funcionamento das suas Secções especializadas e das Secções Regionais dos Açores e da Madeira (art. 6.º a));
- g) a **cooperação** com as instituições homólogas da **União Europeia**, designadamente através de **acções conjuntas** na defesa da legalidade financeira, bem como com os restantes órgãos de soberania e a comunicação social (art. 11.º n.ºs 1 e 2);
- h) a presença do Presidente ou dos relatores de auditorias nas **comissões parlamentares** a prestar informações, relatórios ou pareceres em matéria de controlo financeiro (art. 11.º n.º 4);
- i) o presidente pode reunir com os inspectores-gerais e auditores do **controlo interno da Administração Pública** para articulação de programas anuais e critérios de controlo, os quais devem remeter ao Tribunal os relatórios das respectivas acções de controlo (art. 12.º);
- j) a **fiscalização ao longo do ano** da execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social, com comunicação de informações à Assembleia da República com a qual poderá o Tribunal acordar procedimentos para coordenação das respectivas competências de fiscalização (art. 36.º);
- l) a **programação trienal** das acções de fiscalização e controlo financeiro (art. 37.º);
- m) as Secções de fiscalização prévia e sucessiva elaborarão os respectivos **programas anuais** (arts. 37.º, 38.º e 40.º), na sequência do programa trienal, nos quais seleccionarão os organismos ou serviços dispensados de controlo ou que irão ser sujeitos a auditorias em função de critérios predefinidos e objectivos (arts. 38.º e 40.º);
- n) a possibilidade de no parecer da Conta Geral do Estado se formularem **recomendações à Assembleia da República ou ao Governo** em ordem a serem supridas as deficiências de gestão orçamental ou de organização e funcionamento dos serviços (art.º 41.º n.º 3);
- o) a **restrição da fiscalização prévia aos contratos** de obras públicas e aquisição de bens ou serviços de valor acima de certo montante e dos instrumentos de dívida pública e limitação dos fundamentos da recusa do visto às nulidades absolutas e às violações de normas ou interesses financeiros (arts. 44.º n.º 3 e 46.º);
- p) a competência para a **fiscalização concomitante ou simultânea** de procedimentos pendentes ou de actos ou contratos ainda não executados (art. 49.º);
- q) a afirmação da competência do Tribunal para "realizar **a qualquer momento, auditorias de qualquer tipo ou natureza**" a actos procedimentos ou aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo (art. 55.º);

r) a competência para aprovar os **manuais de auditoria** e procedimentos (art. 78.º n.º 1 d)).

4. No que concerne às **alterações organizativas** do Tribunal de Contas a Lei n.º 98/97 não foi menos profunda.

Podemos enunciar quatro linhas de força fundamentais.

A **primeira** foi a nítida **separação** entre os poderes de **controlo financeiro** e os poderes de **jurisdição**, que anteriormente estavam cometidos à mesma Secção, a 2.ª, ao mesmo juiz e no mesmo processo.

As competências de **controlo financeiro**, através de verificação interna de contas, de verificação externa de contas através de auditorias, e de auditorias independentemente das contas de gerência foram atribuídas à **2.ª Secção** (arts. 53.º, 54.º, 55.º, 57.º n.º 2 e 78.º).

A **competência jurisdicional**, isto é, de efectivação de responsabilidades financeiras através do julgamento das contas que evidenciem infracções financeiras ou de aplicação de sanções em processo autónomo diverso do de julgamento de contas, foi cometido a uma Secção nova, a **3.ª Secção**, composta, preferencialmente, por juizes oriundos das magistraturas (arts. 15.º, n.º 1 b) e c) n.º 4.º, 58.º a 67.º, 79.º, 89.º a 95.º).

A **segunda** linha de força e que é uma consequência -da primeira foi a atribuição ao **Ministério Público** junto do Tribunal de Contas – Procurador-Geral da República ou seus delegados – a legitimidade exclusiva para introduzir na 3.ª Secção os **processos de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa** (arts. 29.º e 89.º).

Todos os requerimentos do Ministério Público têm por base as situações de facto e de direito constitutivas de eventuais infracções financeiras constantes dos **relatórios de auditoria** a provados nas 1.ª e 2.ª Secções que lhes são entregues (arts. 29.º n.º 4, 57.º n.º 1, 77.º n.º 2 d) e 89.º).

Esta função jurisdicional do Tribunal é um imperativo do art. 214.º n.º 1 c) da Constituição que lhe comete a competência para “efectivar a responsabilidade por infracções financeiras nos termos da lei”, para além do “julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”.

5. A **terceira** linha de força é a distinção entre **verificação de contas e julgamento de contas**.

A lei elenca as entidades que estão sujeitas a elaboração, prestação e remessa ao Tribunal das contas de gerência até 15 de Maio do ano seguinte àquele a que respeitam.

Mas o Tribunal não pode verificar com suficiente rigor **todas** as contas que em regra lhe devem ser remetidas, tendo que racionalizar os recursos humanos e instrumentais de que dispõe.

Dai que no âmbito da sua programação anual deva elaborar e publicar uma relação de **entidades dispensadas da remessa de contas**, “com fundamento na fiabilidade dos sistemas de decisão e controlo interno constatado em anteriores auditorias” ou em critérios de risco financeiro ou de prioridade de controlo das contas mais actuais ou de valor de receitas abaixo de certo limite (arts. 40.º a) e d) e 51.º n.º 4).

As contas remetidas ao Tribunal podem ser objecto de **verificação interna**, quando não tenha sido programada a sua verificação externa a fazer necessariamente através de auditoria (arts. 40.º b) e 53.º n.º 1).

A **verificação interna** é efectuada pelos serviços de apoio e “abrange a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento, e, se for caso disso, a declaração de extinção de responsabilidade dos tesoureiros caucionados” (art. 53.º n.º 2).

Não havendo sido indiciada qualquer infracção financeira na análise documental e contabilística efectuada, os serviços de apoio elaborarão uma lista dos organismos cujas contas foram verificadas para ser submetida à **homologação** da 2.ª Secção (art.ºs 53.º n.º 3 e 78.º n.º 2 b)). Se essa verificação interna indiciar factos constitutivos de responsabilidade financeira a 2ª Secção pode “determinar a realização de auditoria à entidade respectiva” ou seja a verificação externa da respectiva conta (arts. 54.º n.º 2, 57.º n.º 2 e 78.º n.º 2 c)).

A homologação da verificação interna das contas tem implícita uma deliberação de **quitação**. É pois um regime que corresponde “grosso modo” a um julgamento de **contas regulares** nos termos dos arts. 16.º I e 17.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

6. A **verificação externa** de contas realiza-se **sempre**, como já referimos, **através** de “métodos e técnicas de auditoria decididos em cada caso” pelo juiz da área de responsabilidade em que se insere o respectivo organismo ou serviço (arts. 54.º n.º 2 e 78.º n.º 4 a)).

Cabe aqui esclarecer que na 2.ª Secção, actualmente com nove juízes, cada juiz tem uma **área de responsabilidade** definida em função do programa trienal das acções de fiscalização e controlo aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal.

Cada área é um sector da actividade financeira do Estado (conjunto de Ministérios com afinidades funcionais, parecer da Conta Geral do Estado, sector empresarial público, etc.), constituindo por assim dizer a competência em razão da matéria atribuída a cada juiz no período de vigência do programa trienal.

Por seu turno, os **serviços de apoio técnico** da Direcção Geral devem ser organizados em sectores e núcleos de auditoria **em função dessas áreas de responsabilidade** e na dependência funcional do respectivo juiz (arts. 30.º n.º 2 g) e 39.º n.º 3).

Os **relatórios das auditorias** de verificação externa de contas deverão conter (art. 54.º n.º 3) para além dos elementos identificativos do organismo e respectivos gerentes:

- *a **demonstração numérica** do débito, do crédito e dos saldos de abertura e encerramento da conta;*
- *um **juízo sobre a legalidade** e regularidade das operações examinadas e fiabilidade das demonstrações financeiras, bem como sobre a **economia, eficiência e eficácia** da respectiva gestão;*
- *a concretização das situações de facto e de direito integradoras de **eventuais infracções financeiras**;*
- *a opinião dos responsáveis no âmbito do **contraditório** sobre os factos susceptíveis de juízo público de censura (arts. 13.º n.º 3 e 54.º n.º 3 e)).*

Estes relatórios de auditoria, elaborados sobre a coordenação do respectivo juiz, deverão ser aprovados por unanimidade pela Subsecção (3 juízes) ou, não sendo possível, por maioria na 2.ª Secção (art. 78.º n.º 1 f) e n.º 2 a)).

Uma vez aprovados, estes relatórios serão notificados ao Ministério Público, que com base neles deduzirá o requerimento de **juízo de contas** na 3.ª Secção (arts. 29.º n.º 4, 54.º n.º 4, 57.º n.º 1, 58.º n.º 2, 89.º, 90.º e 94.º n.º 3).

É pois um regime similar ao do julgamento de **contas irregulares** nos termos dos arts. 12.º, 16.º III e 19.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

7. Para além das auditorias necessárias à verificação externa de contas, o Tribunal pode realizar, por sua iniciativa ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, a qualquer momento, **auditorias de qualquer tipo ou natureza** a actos, procedimentos e aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro (art. 55.º n.º 1).

Podem ser auditorias temáticas, horizontais quando atravessam vários departamentos da Administração Pública ou do sector empresarial do Estado, independentemente das contas de gerência, ou auditorias financeiras ou de gestão ou de resultados ou de desempenho no sentido atrás exposto no seguimento do Manual de Auditoria.

Em regra, constam dos programas anuais da 2.^a Secção (art. 40.º e)), mas podem não constar, caso em que deverão ser previamente autorizados pelo plenário da Secção (art. 78.º n.º 1 a)).

Aos respectivos **relatórios** devem aplicar-se as principais regras de elaboração e aprovação dos relatórios de auditoria de verificação externa de contas (art. 55.º n.º 2).

Com base neles o Ministério Público poderá requerer na 3.^a Secção o julgamento de responsabilidades financeiras (art. 58.º n.º 3).

Esta virtualidade de os relatórios de auditoria servirem de suporte a processos de efectivação de responsabilidade financeira só releva quanto aos responsáveis de organismos ou serviços da Administração Pública, central ou autárquica, directa ou indirecta.

As entidades do **sector público empresarial** não estão sujeitas ao poder jurisdicional do Tribunal, pelo que os seus gestores são insusceptíveis de responsabilidade financeira (arts. 2.º n.º 2 e 4 e 57.º n.º 1).

O que se compreende por a sua actividade se reger pelo direito privado e pela contabilidade das empresas privadas.

8. A **quarta** linha de força traduz-se na distinção entre responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias, definindo com clareza os respectivos regimes substantivo e adjectivo.

A responsabilidade financeira **reintegratória** implica a reposição no património financeiro dos dinheiros públicos que foram objecto de **alcance, desvio** ou **pagamentos indevidos**, (art. 59.º).

Os conceitos de alcance e de desvio de dinheiro ou valores públicos sobretudo este último não têm ainda na jurisprudência e doutrina um tratamento acabado.

O **alcance** é uma figura que consta da legislação financeira, e até penal, pelo menos desde o Regimento de 1915, e passava pela demora de entrega de fundos a cargo do exactor, subtracção de valores, receitas ou qualquer falta no cofre, arreatamento, perda ou destruição de valores e dinheiros públicos*.

Com o correr dos tempos apareceu ligado à infidelidade administrativa dos gerentes de carácter culposos.

Os **pagamentos indevidos** que originam responsabilidade financeira reintegratória são “os pagamentos ilegais que **causarem dano para o Estado** ou entidade pública **por não terem contraprestação efectiva**” (art. 59.º n.º 2).

* Trindade Pereira, O Tribunal de Contas

São os pagamentos que **com culpa** (dolo ou negligência) violaram as normas legais de carácter financeiro que regem a realização das despesas, em que o dano resulta do não ingresso no património do Estado dos correspondentes bens ou serviços.

Havendo negligência o Tribunal pode reduzir ou relevar, tais responsabilidades (art. 64.º n.º 2).

A reposição incluirá os juros de mora sobre os respectivos montantes e por ela são **solidariamente responsáveis** o agente ou agentes da infracção (arts. 61.º n.º 1 e 63.º).

É pois um regime similar ao previsto no julgamento de **contas irregulares**, nos termos dos arts. 16.º, III c) e d) e § 2.º e 19.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Para além daqueles casos a nossa lei orgânica prevê a reposição do montante das **receitas** que com **dolo**, não foram liquidadas, cobradas ou entregues violando as normas legais aplicáveis que impunham a sua arrecadação para os cofres do Estado (art. 60.º).

Finalmente as **responsabilidades sancionatórias** decorrem da prática de **violações dos regimes legais** da arrecadação de receitas, de elaboração dos orçamentos, da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas, efectivação de descontos obrigatórios nas remunerações de pessoal, adiantamentos de dinheiros por conta de pagamentos, utilização de empréstimos públicos, utilização de operações de tesouraria (art. 65.º).

Por seu turno, a falta injustificada de remessa de contas, as **violações dos deveres de colaboração**, em geral e em especial, para com o Tribunal também constituem infracções sancionáveis (art. 66.º).

No primeiro caso as infracções são puníveis com **multa** até metade do vencimento líquido anual dos responsáveis e no segundo até ao limite máximo de 500 mil escudos.

São pois, infracções sancionáveis com multa cuja "ratio" é idêntica à subjacente nos arts. 19.º § único e 58.º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA

CRIAÇÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E REGIME FINANCEIRO

Aquando da sua criação pelos **Tratados de Paris, de 1951** (que instituiu a *CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*) e **de Roma, de 1957** (que fundou a *CEE – Comunidade Económica Europeia* e, a par desta, a *CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atómica*, também designada por EURATOM), as Comunidades Europeias, segundo o modelo de *organização internacional pluriestadual*, foram caracterizadas pela sua **dependência financeira relativamente aos Estados-membros**, uma vez que não se substituíam a estes na maior parte das suas funções tradicionais.

De 1952 a 1970, com excepção da CECA, vigorou um sistema de contribuições financeiras em que as despesas eram suportadas pelos Estados-membros. **As percentagens de participação eram variáveis, de acordo com a dimensão dos Estados.**

Os Tratados de Roma previam já a **possibilidade de existirem outras receitas**, para além das mencionadas participações, e portanto a substituição deste regime pelo de recursos próprios, logo que atingida a fase da União Aduaneira com a respectiva Pauta Aduaneira Comum.

Mas só em 1970 foram criados novos recursos próprios, definidos como fontes de rendimento exclusivas da Comunidade e de origem fiscal, em substituição das contribuições financeiras dos Estados-membros.

Passou assim a existir, para além **dos direitos niveladores agrícolas e dos direitos aduaneiros**, o **recurso próprio IVA** – uma percentagem do IVA cobrada pelos Estados-membros. A aplicação prática desta receita só ocorreu no orçamento de 1979.

Em 1988, uma Decisão do Conselho manteve, embora com modificações, as categorias de recursos já existentes e criou um novo recurso próprio, o chamado “quarto recurso”, que resulta da aplicação de uma **taxa uniforme a fixar anualmente ao PNB de cada Estado-membro.**

Há pois **quatro espécies de receitas próprias**:

- as duas **“receitas próprias tradicionais”** (contribuições agrícolas cobradas sobre as importações de produtos agrícolas provenientes de países que não pertencem à União Europeia; e os direitos alfandegários, resultantes da pauta aduaneira comum aplicada às trocas comerciais realizadas com países terceiros) que são actualmente **insuficientes para financiar o orçamento.**

- daí o “**recurso IVA**”, que representou 35% do total das receitas próprias no ano de 2000 constituído pelas receitas provenientes da aplicação de uma taxa de 1% válida para todos os Estados-membros a uma matéria colectável harmonizada do IVA.
- e o “**recurso PNB**”, isto é, transferências dos Estados-membros para a Comunidade, que em 2000 representou metade do total dos recursos próprios.

O conjunto das receitas do orçamento é determinado, em cada ano, em função das despesas decididas pela autoridade orçamental (o Parlamento e o Conselho). No período de 2000-2006 não poderão ultrapassar 1,27% do produto nacional bruto da União Europeia.

Quanto às DESPESAS, atendendo à sua finalidade, podemos actualmente distinguir os seguintes instrumentos financeiros:

O mais antigo é o **Fundo Social Europeu**, criado logo em 1957 pelo próprio Tratado de Roma (art. 123.º e ss.), com o objectivo de **melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores no mercado comum**.

O **Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola** que consubstancia a parte não significativa da Política Agrícola Comum deve a sua origem a um regulamento do Conselho em 1962.

Tem duas secções: a secção Garantia e a secção Orientação. A primeira é constituída pelas políticas agrícolas tradicionais relativas aos preços e mercados, e a segunda é composta por medidas de financiamento das melhorias estruturais na agricultura.

A Política Agrícola Comum (PAC) é, historicamente, a mais favorecida das políticas comunitárias, e representou em 2000 cerca de 44% das despesas da União Europeia.

Em 1975 é criado o **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional** (FEDER), que surge como um instrumento de realização da política regional, ou seja tendo como objectivo a redução das disparidades e desequilíbrios existentes a nível comunitário e promoção do **desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas**.

Em 2000 a União consagrou cerca de 35% do orçamento à modernização das estruturas económicas e sociais.

O **Fundo de Coesão** foi criado em 1993, destinando-se aos Estados membros cujo PNB por habitante fosse inferior a 90% da média comunitária e que tenham um programa que lhes permita preencher os requisitos de **convergência económica**. Representa cerca de 8% do total das ajudas estruturais a projectos nas áreas das infra-estruturas de transporte e do ambiente.

Por seu turno, **as despesas com políticas internas** da União representam cerca de 6,5% do Orçamento, e são de natureza muito diversa: investigação e desenvolvimento tecnológico; formação, juventude, cultura, audiovisual, informação e outras acções sociais; energia, controlo de segurança nuclear da EURATOM e ambiente; protecção dos consumidores, mercado interno, indústria e redes transeuropeias.

As despesas com a política externa são despesas de ajuda comunitária ao desenvolvimento económico, através da cooperação com países terceiros, em especial, em vias de desenvolvimento. Em 2000 representaram cerca de 5,1% do orçamento geral.

Despesas administrativas são as despesas de funcionamento do conjunto das instituições europeias, que permitem cobrir as despesas com os salários e pensões dos funcionários, instalações, material, etc., representando cerca de 5% do total do orçamento.

ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

a) Processo orçamental

Naturalmente que esta actividade financeira da Comunidade assenta na existência do actualmente denominado **Orçamento Geral da União Europeia**, enquadrado pelo Direito Orçamental Comunitário.

As duas instituições detentoras da designada **autoridade orçamental** são o Conselho e o Parlamento.

A aprovação de um Orçamento da União Europeia resulta de um conjunto de procedimentos que envolvem alguma complexidade.

O Conselho recebe um anteprojecto preparado pela Comissão (o executivo comunitário), elabora o Projecto de Orçamento e transmite-o ao Parlamento.

A partir desta fase, desenvolvem-se procedimentos em que estão previstos mecanismos de recusa e consequentes propostas de alteração que por vezes conduzem a situações de impasse prolongadas, estabelecendo-se nestes casos um regime de duodécimos.

De notar que uma das consequências significativas do Parlamento Europeu é precisamente no que se refere à aprovação do Orçamento

O poder de fiscalização externa da execução desse Orçamento encontra-se cometido ao Tribunal de Contas (que vulgarmente se designa **Tribunal de Contas Europeu**), **criado pelo Tratado de Bruxelas de 1975.**

b) O controlo financeiro externo na UE – O Tribunal de Contas Europeu

Anteriormente, este tipo de fiscalização era exercido pela *Comissão de Fiscalização de Contas das Comunidades Europeias*.

Diferentemente dos órgãos que o antecederam, **o Tribunal dispõe de autonomia administrativa e financeira**, isto é, possui um orçamento de despesas, um quadro próprio de efectivos e são-lhe reconhecidos poderes de gestão independente.

Os membros do Tribunal de Contas, actualmente em número de quinze (**um por cada Estado-membro**), são escolhidos de entre personalidades que pertençam ou tenham pertencido, nos respectivos países, a instituições de fiscalização externa ou que possuam uma qualificação especial para essa função.

São nomeados por um período de seis anos e podem ser reconduzidos. **Elegem entre si, por**

três anos, o Presidente do Tribunal, cujo mandato é renovável. Exercem as suas funções com plena independência e no interesse geral da União Europeia.

O TCE examina as contas relativamente à totalidade das receitas e despesas da Comunidade. Examina a **legalidade** e a regularidade das receitas e despesas e deve garantir a **boa gestão financeira**.

A fiscalização do TCE é feita com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições da Comunidade e nos Estados-membros. A fiscalização nos Estados-membros será feita **em colaboração com as instituições nacionais de fiscalização** externa.

Em Portugal esta colaboração é estabelecida com o Tribunal de Contas nacional, interlocutor do TCE.

O Tribunal de Contas Europeu elabora um **relatório anual** após o encerramento de cada ano financeiro, o qual é transmitido às instituições da Comunidade e publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, acompanhado das respostas das instituições comunitárias auditadas, para além de **relatórios especiais**, que pode apresentar ao Parlamento em qualquer momento.

De notar a importante atribuição conferida pelo Tratado da União Europeia em 1992: *o Tribunal deverá enviar ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma **declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem** (Artigo 248.º do Tratado CE).*

O TCE **assiste o Parlamento Europeu e o Conselho** no exercício da respectiva função de controlo da execução do orçamento.

ARTICULAÇÃO DO CONTROLO DO TCE COM AS ISC DOS ESTADOS-MEMBROS

Um aspecto muito importante a considerar quando se trata de entender a lógica de cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e os Tribunais de Contas nacionais é o **princípio do co-financiamento**, isto é: a afectação de muitos dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, designadamente os provenientes dos fundos estruturais, devem ser acompanhados por um co-financiamento nacional – sendo mesmo muitas vezes esse “esforço de investimento nacional” apresentado como condição indispensável ao co-financiamento comunitário.

Impõe-se, finalmente, referir a cooperação entre as ISC da União Europeia e o TCE. Tal cooperação surge, além do mais, da necessidade de discutir e resolver pontos de interesse e problemas comuns aos Estados-membros, sintetizando posteriormente as actividades desenvolvidas e os temas discutidos.

Como estrutura fundamental dessa cooperação, encontramos o **Comité de Contacto de Presidentes**.

Este Comité **reúne uma vez por ano**, alternadamente num EM e na sede do TCE (Luxemburgo). Os fundamentos da sua criação situam-se, desde logo, no próprio Tratado, quando determina que o TCE exerce a sua competência nos Estados-membros *em colaboração com as instituições de fiscalização nacionais* (cf. artigo 248.º).

Para **preparar e executar as decisões (Resoluções) dos Comités de Contacto dos Presidentes**, verificam-se as reuniões dos **Agentes de Ligação**, que são os representantes técnicos das ISC dos Estados-membros e do TCE. Realizam-se duas vezes por ano.

No nosso País, o controlo do TCE é efectuado em colaboração com o Tribunal de Contas nacional.

O acompanhamento das auditorias do TCE por auditores do Tribunal de Contas português revela-se de **utilidade para ambas as instituições**, designadamente pelas seguintes razões:

- 1.ª **confere ao TCE a vantagem do conhecimento que a ISC possui da organização e funcionamento da Administração pública portuguesa**, central e local. Simultaneamente, a nossa instituição auferir benefícios, pois é levada a considerar sob uma perspectiva europeia, logo mais ampla e abrangente, as medidas específicas a controlar.
- 2.ª os auditores nacionais podem auxiliar a **ultrapassar a barreira linguística**, reduzindo o tempo necessário à realização dos inquéritos.
- 3.ª a interpretação com que é tratada a informação relevante obtida, permite aos representantes comunitários e nacionais uma colaboração que pode tornar mais ampla a visão dos respectivos objectivos.

Eis pois, Minhas Senhoras e Meus Senhores, uma *perspectiva, sumária embora, do Tribunal de Contas de Portugal na actualidade.*



O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro
Valmir Campelo, Presidente do TCU

Faço questão de registrar, inicialmente, minha satisfação em participar deste Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas.

Em uma época em que o conhecimento avulta como o mais importante de todos os fatores produtivos, o intercâmbio de informações e experiências torna-se fundamental para que as organizações públicas possam aprimorar-se, de modo a melhor desempenharem suas missões.

Eventos como este, em que se encontram reunidos não só autoridades, dirigentes a técnicos dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil, mas também grandes estudiosos do Direito Administrativo, das Finanças Públicas, da Gestão Governamental e do Controle Externo, são oportunidades singulares de compartilhar conhecimento de alto nível sobre tais temas.

Cumprimento, assim, os membros do Tribunal de Contas de Portugal, na pessoa do Presidente daquela Corte, o Doutor Alfredo José de Souza, pela iniciativa de organizar este Encontro, que, tenho certeza, será de extrema valia para todos os participantes.

A modesta contribuição que a mim cabe dar diz respeito ao Tribunal de Contas da União e a sua Lei Orgânica. Antes de abordar esse tema, entretanto, é necessário falar sobre a evolução, em linhas gerais, dos sistemas de controle da administração pública.

Em todos os Estados democráticos do mundo, os Parlamentos contam com o auxílio de um órgão especializado para poderem fiscalizar adequadamente a atuação do poder público.

Essa característica, entretanto, não surgiu nos Estados Modernos. Historicamente, há registros da existência de iniciativas de controle da administração pública desde a Antiguidade.

No Egito, 3.200 anos antes de Cristo, a arrecadação de tributos já era controlada por escribas.

O Código de Manu já trazia normas de administração financeira e de fiscalização para a Índia treze séculos antes de Cristo.

Em Atenas, as contas dos administradores públicos eram julgadas por uma corte composta de dez logistas.

Em Roma, o Senado, com o apoio dos questores, fiscalizava o uso dos recursos do Tesouro.

Contudo, a partir do surgimento dos Estados Modernos que o controle das finanças públicas passou a ser executado de forma sistemática e técnica, graças à constituição de órgãos especializados.

A pioneira nesse processo foi a Espanha, que instituiu um Tribunal de Contas ainda no século XIV. A ela se seguiram a Prússia, a Áustria, a França, a Bélgica, Portugal e a Itália, que, no período de 1714 a 1862, estruturaram suas Cortes de Contas.

Apenas em 1866 delineou-se na Inglaterra o embrião do outro modelo de controle da administração que hoje existe no mundo, com a criação do Controlador e Auditor-Geral, que inspirou a instituição nos Estados Unidos, em 1921, do Auditor-Geral e do Escritório Geral de Contabilidade.

Durante esse processo de amadurecimento dos sistemas de controle, delinearam-se dois modelos.

O primeiro, o mais antigo, é o Corte de Contas, comum na Europa Ocidental, em países onde a forte influência ibérica foi adotada pela Comunidade Econômica Europeia para controlar as finanças comunitárias. Suas características são a composição colegiada, a maior autonomia funcional em relação ao Parlamento, o poder decisório sobre o resultado de seus trabalhos, a força coercitiva de suas decisões e, em alguns países, a natureza jurisdicional.

O segundo modelo é o de Controladoria ou Auditoria-Geral, típico dos países anglo-saxões da Europa Oriental e Setentrional. Em linhas gerais, tal órgão não possui poder decisório ou sancionador, é dirigido por uma única pessoa e tem estreita vinculação funcional ao Parlamento, ao qual cabe deliberar sobre os resultados dos trabalhos de controle.

O Brasil, em razão da forte influência ibérica em sua formação e do prestígio que os meios intelectuais franceses desfrutavam no século XIX, tendeu a adotar o modelo de corte de contas desde a Independência, em 1822.

As primeiras discussões a respeito do assunto começaram já em 1826, com a apresentação, no Senado do Império, de um projeto de lei destinado a criar um Tribunal de Contas.

O debate arrastou-se ao longo de quase todo o restante do século. Somente com a proclamação da República, foi instituído por lei, em 1890, um Tribunal de Contas, cuja instalação foi feita em 1891. Naquele ano, aliás, o órgão figurou pela primeira vez em uma Constituição brasileira.

Desde então, o TCU esteve presente em todas as Constituições do Brasil, com pequenas alterações de competência, de composição e de modo de funcionamento.

Inicialmente, o Tribunal, além de julgar as contas dos administradores de recursos públicos; fazia o registro prévio das despesas a serem realizadas. A época, a negativa de registro de tais despesas constituía veto impeditivo absoluto a sua execução.

O veto absoluto manteve-se até 1896, quando a primeira lei orgânica do Tribunal, criou o registro sob reserva, que autorizava a realização de despesa não aprovada pela Corte de Contas e deixava a verificação de sua regularidade para quando do exame da prestação de contas do responsável.

Tal sistemática perdurou até 1967, quando a Constituição Federal extinguiu o registro prévio. Em compensação, foi conferida ao Tribunal competência para realizar inspeções e auditorias em todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Até então, o TCU realizava apenas um controle contábil, financeiro e orçamentário, exclusivamente sob a ótica da legalidade.

Isso mudou em 1988, quando a atual Constituição do Brasil, ao refletir a tendência mundial de preocupação com a melhoria do desempenho da administração pública, conferiu ao Tribunal competên-

cia para fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no tocante à legitimidade e à economicidade.

Essas mudanças na competência foram disciplinadas em 1992 pela Lei Orgânica do TCU, a Lei nº 8.443, de 16 de julho daquele ano, que, a partir das competências e da composição delineadas na Constituição, definiu a estrutura e o funcionamento do órgão.

Dessa forma, o TCU é hoje, no ordenamento jurídico brasileiro, o ente máximo de auxílio ao Congresso Nacional no controle externo da administração pública federal. Autônomo, a ele compete fiscalizar a totalidade das atividades desenvolvidas pelo poder público, o que o leva a verificar a contabilidade de receitas e despesas, a execução orçamentária, os resultados operacionais e as variações patrimoniais do Estado, sob os aspectos de legalidade, compatibilidade com o interesse público, economia, eficiência, eficácia e efetividade.

Descrever as características do Tribunal a partir do exame dos dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica seria penoso. Em primeiro lugar, porque o mero arrolamento de dispositivos normativos seria árido. Em segundo lugar, porque leis diversas, ao disciplinarem outras matérias, terminaram por conferir ao TCU novas atribuições, como aconteceu, por exemplo, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, editada em 2000.

Assim, seria conveniente analisar a atuação do TCU de forma ampla, a fim de abranger todo o ordenamento normativo e, na medida do possível, a jurisprudência dos tribunais superiores a respeito da Corte de Contas e o pensamento dos acadêmicos que se dedicam ao estudo da matéria.

Sob esse enfoque, as competências do TCU podem ser agrupadas em oito grandes categorias, que podem ser denominadas funções: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A função fiscalizadora consiste em realizar auditorias e inspeções nas unidades de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta dos três Poderes da União. As atividades de maior destaque dentro dessa função são:

- o exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de aposentadoria;
- a fiscalização da aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a Estados e Municípios, principalmente mediante convênios; e
- a fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular no tocante a despesas com pessoal, endividamento público e evolução das receitas.

A função judicante, que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, consiste em julgar as contas anuais de administradores públicos, as contas especiais de responsáveis por prejuízos ao Erário e as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A função sancionadora, crucial para inibir irregularidades e garantir ressarcimento de prejuízos causados ao Erário, habilita o Tribunal a aplicar penalidades. Entre as mais importantes, destacam-se:

- condenação a recolhimento de débito;
- aplicação de multa proporcional a débito imputado;
- aplicação de multa por ato irregular de gestão, por descumprimento de determinação do Tribunal ou por obstrução a auditoria ou inspeção;
- aplicação de multa por infração à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria;
- decretação de indisponibilidade de bens por até um ano;
- declaração de inabilitação para exercício de funções de confiança por cinco a oito anos;
- declaração de inidoneidade para contratar com o poder público por até cinco anos; e
- determinação à Advocacia Geral da União de providências para arresto de bens.

A imposição dessa sanções não inviabiliza aplicação de outras pelas instâncias cível, eleitoral ou penal. Assim, por exemplo, a legislação eleitoral torna inelegíveis, por cinco anos, os responsáveis por contas julgadas irregulares.

A função consultiva consiste, basicamente, na elaboração de pareceres prévios sobre as Contas do Presidente da República, dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional. Engloba, também, resposta a consultas feitas por determinadas autoridades sobre dúvidas em assuntos de competência do Tribunal, bem como resposta a consultas específicas da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre a legalidade de despesas.

A função informativa é desempenhada principalmente mediante três atividades: envio ao Congresso Nacional de informações sobre fiscalizações realizadas, expedição dos diversos alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e manutenção de página na Internet com dados sobre contas públicas das esferas de governo federal, estadual e municipal.

A função corretiva envolve dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado, quando não forem adotadas as providências determinadas.

Se, contudo, a impugnação for de um contrato, a matéria deve ser remetida ao Congresso Nacional. Somente na ausência de manifestação do Parlamento pelo prazo de 90 (noventa) dias o Tribunal estará autorizado a decidir a questão.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedi-

ção de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre organização de processos que lhe devam ser submetidos.

Por fim, a função de ouvidoria consiste no recebimento de denúncia apresentada pelo controle interno, por cidadão, partido político, associação ou sindicato. A apuração é feita em caráter sigiloso, para proteger o denunciante e, eventualmente, a honra e a imagem de outros envolvidos.

Para desempenhar essas funções, o Tribunal conta com nove Ministros, dos quais seis são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República. Destes três últimos, um é escolhido livremente, um deve ser selecionado entre membros do Ministério Público junto ao TCU e um deve ser escolhido entre os três Auditores do Tribunal. Os Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Também integram a Corte os três Auditores há pouco mencionados. Eles são nomeados após aprovação em concurso público de provas e títulos específico para o cargo. Possuem as mesmas garantias e impedimentos dos magistrados dos Tribunais Regionais Federais, e sua função é substituir os Ministros em seus afastamentos e impedimentos e em casos de vacância.

Atua junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo, composto de 7 (sete) membros, nomeados pelo Presidente da República após concurso público específico de provas e títulos e com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União. Além de atuar como fiscal da lei, o Ministério Público junto ao TCU defende os interesses do Erário, manifesta-se sobre a maioria dos processos a serem apreciados pelo Tribunal e interpõe os recursos previstos em lei.

Administrativamente, conta o Tribunal com quadro próprio de pessoal, composto de cerca de dois mil e cem servidores, todos recrutados mediante concurso público, dos quais cerca de 1.200 são Analistas de Controle Externo e aproximadamente 100 são Técnicos de Controle Externo.

A Sede do TCU é no Distrito Federal. Nas capitais de cada Estado da Federação, são mantidas Secretarias de Controle Externo, incumbidas do acompanhamento de órgãos e entidades federais localizados no Estado e da fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pela União ao Estado e aos respectivos Municípios.

A principal unidade do Tribunal é a Secretaria Geral de Controle Externo - Segecex, que realiza o trabalho de fiscalização por intermédio de cinco grupos de unidades técnicas:

- as já mencionadas vinte e seis Secretarias de Controle Externo nos Estados, especializadas geograficamente;
- seis Secretarias de Controle Externo na Sede, especializadas por funções de governo, como saúde, educação, defesa, previdência social, segurança pública e outras;
- quatro Secretarias de Fiscalização, especializadas em determinadas categorias de ações governamentais, como obras, despesas de pessoal, avaliação de programas e desestatização;

- uma Secretaria de Macroavaliação Governamental, incumbida de analisar as Contas do Presidente da República e das Contas dos Chefes de Poderes da República e do Ministério Público, além de fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- uma Secretaria responsável pelo exame de recursos contra deliberações da Corte.

As decisões do TCU são tomadas pelo Plenário, instância deliberativa máxima, ou por uma das 2 (duas) Câmaras em que se dividem os Ministros e Auditores. Além disso, é facultado a Ministro e a Auditor tomar algumas decisões individuais, como determinar citação ou audiência de responsáveis e determinar realização de diligências ou inspeções.

Questão bastante interessante é a da natureza jurídica do TCU e de suas deliberações.

À luz da Constituição de 1988, a maior parte da doutrina e a jurisprudência quase unânime dos tribunais superiores, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido o TCU como uma corte administrativa, autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos e dotada de jurisdição própria, peculiar e específica, distinta da jurisdição em sentido estrito.

Assim, para a maior parte dos estudiosos e dos juristas, as deliberações da Corte de Contas consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária, ao reconhecerem o TCU como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que as deliberações da Corte de Contas restringem parcialmente a atuação do Judiciário, que somente pode examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento.

No exercício de sua competência, o Tribunal de Contas pode apreciar a constitucionalidade de atos normativos de matérias inseridas em suas atribuições. No entanto, tal possibilidade, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, não diz respeito à declaração de inconstitucionalidade dos atos, que é competência privativa do Supremo Tribunal Federal, mas apenas à negativa de aplicação dos dispositivos impugnados.

As deliberações que imputam débito ou aplicam multa têm força de título executivo e tornam a dívida certa e líquida. Cabe à Advocacia a Geral da União ou aos procuradores das entidades da administração indireta promover sua execução judicial.

Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal emprega quatro procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais, fiscalizações e monitoramentos.

Tomadas e prestações de contas são conjuntos de documentos e demonstrativos relativos à gestão

de órgãos e entidades da Administração Pública. São enviados anualmente ao TCU. Durante seu julgamento, que segue o devido processo legal, é conferido amplo direito de defesa aos responsáveis.

Tomadas de contas especiais são procedimentos adotados diante da omissão no dever de prestar contas, da ocorrência de desfalques ou desvios ou da prática de ato de que resulte prejuízo ao Erário. São instauradas pelo próprio Tribunal, quando a irregularidade é detectada em suas fiscalizações, ou pela autoridade administrativa que tiver ciência do ato irregular. Destinam-se a apurar fatos, quantificar danos e identificar responsáveis. Tal como no caso das contas anuais, seu julgamento observa o devido processo legal e o princípio da ampla defesa.

As fiscalizações, que se dividem em auditorias e inspeções, são realizadas em unidades de órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes, de forma rotineira ou em caráter específico e eventual. São levadas a cabo de acordo com sistemáticas definidas em manuais internos do Tribunal.

Por fim, os monitoramentos são o instrumento de que o TCU se vale para acompanhar o cumprimento de suas deliberações e avaliar os resultados delas advindos. São, juntamente com as sanções que o Tribunal pode aplicar, a forma de assegurar a efetividade das decisões.

Examinadas as competências, a estrutura e o funcionamento do sistema brasileiro de controle externo, seria interessante comentar dois últimos aspectos. O primeiro é o da especificidade de cada sistema de controle. O segundo é o da importância da auditoria pública.

Há hoje uma grande discussão a respeito de qual seria o modelo de controle da administração pública mais efetivo, se o de Corte de Contas ou o de Controladoria.

Essa discussão tem se travado exclusivamente no campo conceitual, onde os adeptos de uma corrente apontam vantagens do modelo que consideram mais adequado e desvantagens do outro.

Entretanto, há um equívoco nesse enfoque. A adoção de um modelo de controle não é uma questão meramente conceitual ou técnica. Na realidade, é uma questão sociológica e política.

Um sistema de controle é fruto de uma determinada evolução histórica, política e social, e reflete as peculiaridades do ordenamento jurídico e institucional. O simples transplante de um modelo que funciona em uma sociedade não garante seu sucesso em outra.

Nos países anglo-saxões que optaram por Controladorias, o sistema funciona adequadamente, pois aquelas nações desfrutam de razoável amadurecimento das instituições e das práticas políticas. Além disso, nelas há grande participação popular no controle das ações cotidianas do poder público, o que permite aos órgãos de controle externo atribuírem maior prioridade à avaliação de desempenho.

Em outros países, entretanto, é nítido que a preocupação com o combate à corrupção deve preceder a preocupação com o desempenho operacional, o que, em tese, torna muito mais adequada a essa realidade a implantação de uma Corte de Contas típica, com seus poderes judicante e sancionador. É o

caso, por exemplo, do Brasil, onde o Tribunal de Contas se mostrou inequivocamente a forma mais adequada de controle.

Há outras nações, contudo, que adotaram Cortes de Contas, mas que, por estarem em avançado estágio de consciência da população de seus direitos da cidadania, atribuíram a essas Cortes características bastante assemelhadas às de Controladorias, como parece ser o caso da Alemanha.

Tais distinções sugerem que a discussão não deve se dar sobre vantagens e desvantagens de cada modelo, mas sim sobre quais são as características fundamentais que o sistema de controle deve ter para ser efetivo em uma determinada conjuntura social, jurídica e política.

Sob esse enfoque, o que importa é discutir certas questões básicas relativas à estruturação e ao funcionamento do órgão de controle, como, por exemplo:

- as expectativas e demandas dos agentes sociais em relação ao controle;
- os sujeitos passivos do controle, ou seja, quais entes públicos devem ser controlados;
- o grau de autonomia técnica, inclusive em relação ao Parlamento, na seleção, na condução e na conclusão dos trabalhos de fiscalização;
- as garantias de independência dos responsáveis pelo controle;
- os recursos materiais e financeiros necessários para viabilizar o funcionamento adequado e a autonomia administrativa;
- o foco de controle a ser adotado, se na legalidade, no desempenho operacional ou em ambos;
- os instrumentos de fiscalização a serem colocados à disposição; e, ainda,
- os instrumentos de garantia de efetividade das conclusões dos trabalhos de fiscalização.

Essa reflexão sobre as características do órgão de controle conduz ao último aspecto a ser comentado, o da importância da auditoria pública.

Hoje, há correntes que defendem, como forma de aumentar a eficiência do controle da administração pública, a contratação de empresas privadas para realizar auditorias no setor público.

Esse não parece ser o caminho mais adequado, dados os elevados riscos na delegação do controle a entidades privadas.

Em primeiro lugar, a auditoria de órgãos públicos é muito diferente da auditoria de instituições privadas. As normas jurídicas, contábeis, orçamentárias e financeiras são distintas, assim como os padrões de trabalho.

Os objetivos dos entes fiscalizados também são completamente diversos. As empresas privadas são regidas por considerações exclusivamente econômicas, enquanto os entes públicos - ao menos assim se espera que seja - são norteados por razões sociais, políticas e estratégicas.

Há também a questão dos conflitos de interesse que podem surgir com a terceirização da auditoria no setor público. Uma empresa contratada, preocupada em manter e renovar seu contrato, dificilmente teria independência para apontar irregularidades em um órgão público e entrar em conflito com os administradores envolvidos.

Pode acontecer, ainda, de a auditoria privada minimizar a importância de relacionamentos impróprios do órgão público com outros entes privados em que ela própria tenha interesse.

Os empregados dessas empresas, que não desfrutam de qualquer garantia de independência, poderiam ser pressionados para alterar as conclusões de seus trabalhos.

Essas hipóteses não são mero exercício especulativo. Ao contrário, elas refletem exatamente o que aconteceu nos recentes escândalos contábeis nos Estados Unidos e em alguns países europeus.

Outro aspecto a ser considerado é o dos custos da terceirização. É provável que o pagamento dos lucros embutidos nos preços dos serviços das empresas privadas seja superior ao custo de manter os quadros de pessoal próprio dos órgãos de controle.

Assim, é mais vantajoso para o Estado, a longo prazo, manter o caráter exclusivamente público das atividades de controle, e apenas utilizar os serviços da iniciativa privada quando forem necessários especialistas para realizar trabalhos específicos e altamente sofisticados.

Esses são os principais aspectos a serem considerados na estruturação de um sistema de controle. São indispensáveis para permitir a existência de um organismo de fiscalização forte, autônomo, bem aparelhado e próximo ao poder Legislativo.

Tenho para mim que somente assim, com a efetiva atuação desse órgão no controle das ações do poder público, é possível garantir que os interesses superiores da coletividade sejam atingidos, que os direitos da cidadania sejam respeitados e que uma sociedade mais justa seja construída.



**Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados
e Municípios do Brasil**

Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, Conselheiro do TC do Estado de Minas Gerais

Gostaria de destacar, de início, o quanto me honra participar deste encontro de grande magnitude, cujo ponto central é “O Novo Tribunal de Contas”. No ensejo, parablenizo seus idealizadores pela valiosa iniciativa.

O tema sobre o qual me cabe discorrer refere-se à “Visão Sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil” e, para empreendê-lo, julguei oportuno realizar breves incursões no texto da Constituição brasileira a fim de dar a conhecer o regramento fundamental dos órgãos de controle externo.

Em linhas gerais, procurarei demonstrar a competência desses órgãos e, em estudo comparado, como se dá a organização, a composição e a fiscalização por essas instituições, de acordo com as disposições contidas em Leis Orgânicas, que se encarregam de dar cumprimento ou desenvolvimento aos preceitos constitucionais.

Antes, porém, é preciso conhecer o sistema de controle externo adotado pelo Brasil, que se constitui em órgãos colegiados denominados Tribunais de Contas. Estes órgãos exercem o controle externo da Administração Pública em auxílio ao Poder Legislativo, seu titular.

O controle externo é, assim, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito da União; das Assembléias Legislativas, nos Estados; da Câmara Legislativa, no Distrito Federal e das Câmaras Municipais, nos Municípios. Este controle só pode ser exercido em sua plenitude com o auxílio imprescindível dos Tribunais de Contas respectivos.

Este auxílio, entretanto, não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo, no Brasil, sem a indispensável participação das Cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

Embora a titularidade do controle externo esteja no Parlamento, os Tribunais de Contas não pertencem à estrutura administrativa do Poder Legislativo nem de qualquer outro Poder constituído. São, pois, órgãos constitucionalmente autônomos.

A independência dos Tribunais de Contas é tão importante que, não é de hoje, vem sendo defendida. Aristóteles, em “A Política”, 300 anos antes de Cristo, com sabedoria, já afirmava:

“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”.

Logo, a efetividade do controle externo dos gastos públicos é uma preocupação que vem desde a Grécia antiga onde a história registrou a existência de um Tribunal composto por dez oficiais a quem os arcontes, embaixadores e outros servidores prestavam contas.

Quanto mais independentes os órgãos controladores, mais elevado o exercício democrático do poder político de um Estado.

Essa independência, no dizer do nobre e estimado Alfredo José de Sousa, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, “não é meramente técnica, mas muito mais ampla, consubstanciada, por exemplo, no autogoverno, no poder de determinar planos de ação sem possibilidade de ingerência de outros órgãos e na própria consagração estatutária de independência da instituição”.

Como bem salientou Ives Gandra Martins, “Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição, surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso mesmo, importância fundamental no campo do controle externo e constitui como natural decorrência o fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância”. (In *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva, 1996. 4º v., t. II, p. 178/179).

Para que entendamos melhor como se processa a fiscalização da Administração Pública brasileira, é necessário que nos reportemos à Lei Maior do País. O art. 1º da Constituição de 1988 consagra a República como forma de governo e a Federação como forma de Estado. O art. 18, por sua vez, dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição.

Em razão dessa autonomia, as mencionadas pessoas políticas detêm o poder de instituir os respectivos órgãos de controle externo, observadas as diretrizes e as normas gerais insculpidas na Carta Magna.

Assim, no ordenamento jurídico brasileiro, existem vários órgãos de controle externo. São eles: o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos Municípios. Na grande maioria dos Estados da Federação, os Tribunais de Contas Estaduais são encarregados de fiscalizar tanto as contas do Estado quanto as dos Municípios que compõem o seu território. Porém, no Ceará, Pará, Bahia e Goiás, existem dois Tribunais de Contas na estrutura estadual: um voltado para a própria fiscalização e outro para as contas dos respectivos municípios. Além disso, existem os Tribunais de Contas Municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo, ambos estruturados nos próprios Municípios.

Vê-se, pois, que alguns estados brasileiros criaram órgão estadual, denominado Tribunal de Contas do Município, deferindo-lhe competência para auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização. Mas, por via de regra, os Tribunais de Contas dos Estados é que julgam as contas dos municípios que não têm Tribunal próprio.

As Cortes de Contas dos Municípios são hoje *numerus clausus*, uma vez que a norma do § 1º do art. 31 da Constituição veda a criação desses órgãos. Entretanto foram recepcionados, no ordenamento jurídico, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, já existentes.

Todo o perfil normativo dos Tribunais de Contas está traçado na Constituição da República. O exame técnico da prestação de contas da Administração direta e indireta, que está a cargo desses órgãos, começa por delimitar esse perfil normativo.

Vejam, senhores, o Tribunal de Contas atua como guardião de um princípio republicano, qual seja, o da prestação de contas, consagrado no art. 34, VII, "d", da Magna Carta.

Na primorosa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, "Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica a ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra". (In *Curso de Direito Administrativo*, 12 ed, São Paulo: Malheiros, 2000. p. 747 e 748).

Consoante determina a Lei Maior brasileira, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, é exercida pelo Poder Legislativo, em todas as esferas de governo, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, devendo prestar contas de seus atos qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a entidade política responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Com efeito, todas as ações implementadas pelas Cortes de Contas, a partir das competências que lhes são deferidas pela Constituição, visam, em última análise, a fazer cumprir aquele princípio fundamental, que é muito mais importante do que uma simples norma, porquanto se destina a orientar todo o sistema de normas.

Aliás, o notável constitucionalista José Afonso da Silva assevera que "O princípio republicano da prestação de contas da administração pública, direta e indireta, insculpido no art. 34, VII, "d" (e nos arts. 30, III, 31, 35, II e 70 a 75) só tem eficácia de princípio do Estado democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos". (In *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 12 ed, São Paulo: Malheiros, p. 685/686).

Quando a Carta Federal disciplinou a fiscalização externa nos arts. 70 a 74, o fez especificamente para o Tribunal de Contas da União. Não instituiu, diretamente, os Tribunais de Contas nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Entretanto previu a sua criação nos arts. 31, § 1º e 75.

O primeiro dispositivo citado, conforme se viu, determina que a fiscalização do Município será exercida pela Câmara Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios onde houver.

O art. 75, "caput", a seu turno, preceitua que as normas estabelecidas para a organização, composição e fiscalização pelo Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Dessa forma, a Constituição impôs, obrigatoriamente, a instituição desses órgãos.

Mas, não é só. Além de determinar a criação dos demais Tribunais, o mencionado art. 75 carrega consigo um princípio da maior relevância para a configuração do sistema de controle externo no Brasil, qual seja, o da simetria concêntrica, também chamado da simetrização.

Na verdade, o conteúdo do art. 75 em questão reitera o que, em outros dispositivos da Constituição Federal, já está contemplado, eis que é regra, na nossa Lei Maior, o princípio alemão de que *Bundesrecht bricht Landesrecht*, vale dizer, o direito federal sobrepõe-se ou quebra o direito estadual.

Vejamos. O Brasil, conquanto Estado Federal, é dotado de soberania, sendo aos Estados-membros conferida apenas autonomia.

Na lição de Sampaio Dória, "O poder que dita, o poder supremo, aquele acima do qual não haja outro, é a soberania. Só esta determina os limites de sua competência. A autonomia, não. A autonomia atua dentro de limites que a soberania lhe tenha prescrito". (In *Direito Constitucional*, 3 ed, São Paulo: Ed. Nacional, 1953. t. 2, p. 7).

"Claro está, portanto, que os Estados-membros da Federação Brasileira, sendo autônomos e não soberanos, têm um poder de autodeterminação que se estende até os limites inequivocamente traçados pelo Poder soberano, na Constituição Federal", ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho. (In *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo: Ed. Saraiva, v. 1, 1990, p. 200).

Em razão disso, no Brasil, não pode haver discrepâncias na organização, composição e fiscalização pelos Tribunais de Contas. A soberania do Estado brasileiro contém a autonomia dos demais entes políticos, *in casu*, para criarem e disciplinarem seus órgãos de controle externo.

Não é sem propósito que o Supremo Tribunal Federal tem refutado, com firmeza, as disposições contidas na legislação infraconstitucional que ignoram a observância do modelo federal conforme adiante se verá.

Aliás, leciona Ives Gandra Martins: "O regramento dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da Constituição de 1988, inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela Federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República". (Ob. cit.).

Ainda com relação ao conteúdo do art. 75, é preciso notar que a expressão "no que couber", ali

consignada, não pode levar ao entendimento de que, havendo conflito entre a legislação federal e as demais (estadual, municipal e distrital), estas prevalecerão sobre aquela. A mencionada expressão refere-se à impossibilidade material de se aplicarem, no âmbito dos outros Tribunais, procedimentos próprios da Corte de Contas da União, notadamente quanto à sua organização e composição.

Assim, a própria fiscalização é que dirá das peculiaridades iminentes às realidades regionais e locais. Outro não é o entendimento doutrinário. Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que " (...) a Constituição brasileira preordena a organização, a composição (no que se inscreve o *status* dos integrantes) e a fiscalização (funções e poderes de fiscalização) dos órgãos acima referidos. Assim, o direito estadual, ou, se for o caso, o direito municipal não pode desobedecer à ordenação dada ao Tribunal de Contas da União, no que tange aos tribunais estaduais ou a tribunais ou a conselho de contas dos Municípios. As normas federais apenas podem ser postas de lado, onde não couber a sua aplicação, em razão das peculiaridades próprias a tais entes". (Ob cit.).

Desse modo, na visão geral acerca das leis que disciplinam as Cortes de Contas, não se constata grandes diferenças no sistema de controle externo que se processa de forma bastante homogênea.

Não poderíamos deixar, neste momento, de mostrar, sucintamente, o surgimento das Cortes de Contas nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios brasileiros.

Sabemos que o Tribunal de Contas, no Brasil, foi criado em 07/11/1890, pelo Decreto n.º 966-A, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, com a finalidade de examinar, revisar e julgar os atos concernentes à receita e à despesa da República.

Sua institucionalização ocorreu em 1891 com a edição da primeira Constituição Republicana. Ao Tribunal de Contas cabia liquidar as contas da receita e despesa e verificar a legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional. Todavia, apenas dois anos mais tarde, ou seja, em 17/01/1893, é que foi definitivamente instalado o Tribunal de Contas da União.

Após a instalação deste Tribunal, as Cortes de Contas começaram, aos poucos, a ser implantadas nos Estados da Federação. Consta que os Tribunais mais antigos são os dos Estados do Piauí, instalado em 1899, e da Bahia. Este, instituído em 1915, é originário do Tribunal de Conflitos e Administrativo criado pela Constituição Baiana de 1891.

Em 1923, surge o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No ano de 1935, criaram-se os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Ceará. Na década seguinte, surgiram os Tribunais estaduais do Maranhão, Mato Grosso, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Alagoas e Pará.

O Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio de Janeiro foi criado em 1947 e extinto em 1975 devido à fusão desse Estado com o da Guanabara. Nesse mesmo ano, criou-se o atual Tribunal de Contas estadual.

Nos anos 50, nascem os Tribunais de Contas do Estado do Amazonas e Espírito Santo e o Conselho de Assistência Técnica dos Municípios do Estado do Ceará, transformado em Conselho de Contas dos Municípios, e, mais tarde, em Tribunal de Contas dos Municípios.

Durante a década de 60, surgem os Tribunais de Contas do Distrito Federal, dos Estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte e, ainda, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Em 1970, é a vez de serem criados os Tribunais dos Estados da Paraíba e de Sergipe e dos Municípios da Bahia. Em 1976, nasce o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e, no ano seguinte, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Antes da promulgação da atual Constituição, surgem, na década de 80, os Tribunais dos Estados do Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre, bem como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Posteriormente, cria-se o Tribunal de Contas dos Estados de Tocantins, Amapá e Roraima.

É interessante notar que as Cortes de Contas estaduais e municipais foram criadas, ora por meio das Constituições estaduais, ora por via de leis complementares, leis ordinárias, decretos e decretos-lei. Entretanto todas elas foram regulamentadas, posteriormente, por Leis Orgânicas, sejam elas leis complementares ou ordinárias.

Com a edição da Carta Política atual, que ampliou consideravelmente a competência dos Tribunais de Contas, a maioria desses órgãos foi remodelada por novas leis orgânicas de forma a adequar-se ao novo ordenamento jurídico.

Antes de se examinar o conteúdo das leis congêneres dos Tribunais de Contas, torna-se imperioso registrar que, dada a importância da matéria controle externo, não quis o legislador constituinte federal relegá-la à legislação infra-constitucional. Tanto isso é verdade que impôs o princípio da simetria concêntrica como orientador de todo o sistema.

Contudo os Tribunais de Contas regem-se por leis orgânicas que se encarregam de explicitar, em minúcia, os princípios e as normas postos na Lei Maior, de forma a aclarar-lhes o sentido. Estas leis organizam as instituições públicas e os serviços por elas prestados. Não têm, desse modo, função de fazer acréscimos aos preceitos fundamentais já estabelecidos, mas explicá-los para que possam ser melhor implementados.

Feitas essas considerações, passamos a elencar, sumariamente, as atribuições dos Tribunais de Contas, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, esclarecendo, de início, que elas podem ser reunidas em cinco grandes grupos: informadora, contenciosa, tipicamente fiscalizadora, sancionadora e pedagógica.

Nos termos do art. 71 da Constituição, compete aos Tribunais de Contas: emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem

assim daqueles que derem causa à perda, extravio outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, exceto as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; prestar informações solicitadas pelo Poder Legislativo sobre fiscalização de sua competência e sobre resultados de inspeções e auditorias; aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; assinar prazo a órgãos e entidades para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei; sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo; representar à autoridade competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Essas competências institucionais não podem ser desprezadas por nenhum órgão de controle externo, dado que materializam o princípio fundamental da prestação de contas.

Forçoso é concluir que as atribuições institucionais constam em todas as leis orgânicas das Cortes de Contas brasileiras já que representam as vigas mestras da fiscalização da Administração Pública.

Todavia, por meio do art. 73, a Constituição confere aos Tribunais de Contas, no que couber, o exercício de outras competências destinadas aos Tribunais Judiciários, previstas no art. 96, como por exemplo: eleger seus órgãos diretivos; elaborar seu regimento; dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; organizar suas secretarias e serviços auxiliares; prover, por concurso público de provas ou provas e títulos, os cargos necessários à sua administração; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e servidores.

Com relação a essas outras atribuições, é que encontraremos maiores divergências nas leis orgânicas que regem os Tribunais de Contas e os Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, e, até mesmo, nas Constituições estaduais.

Uma vez conhecidos os órgãos de controle externo brasileiros, passo ao exame de suas respectivas leis orgânicas.

Esclareço que serão enfocados os pontos que considero mais relevantes, notadamente aqueles em que há diferenças significativas.

A sede dos Tribunais de Contas estaduais é a capital do Estado respectivo, estando a dos Tribunais de Contas municipais na cidade correspondente. As Cortes estaduais possuem, por via de regra, jurisdição no seu território, incluindo os municípios que o compõem, à exceção dos dois Tribunais de Contas municipais, cuja jurisdição é restrita ao seu território, como é o caso do Rio de Janeiro e São Paulo.

Nos Estados em que há Tribunal encarregado de fiscalizar os Municípios separadamente do Estado, a jurisdição alcança só os territórios municipais.

O número dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios é menor do que o da

União. Enquanto o Tribunal de Contas da União possui nove membros, denominados Ministros, os Estados possuem sete membros, chamados Conselheiros, o mesmo ocorrendo com o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo compõe-se de apenas cinco Conselheiros.

Seja como for, justifica-se o menor número de Conselheiros em face do menor volume e complexidade das questões trazidas às Cortes estaduais e municipais.

Não pode haver variação no número de membros de um Tribunal Estadual para outro dado que o número determinado pela Constituição é taxativo. Tenha o Estado o tamanho e a importância que tiver, o Colegiado terá sempre a mesma composição.

Essa simetria é imposta pelo parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, *verbis*: “As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

Trata-se, pois, de uma preordenação institucional porque define a estrutura do colegiado, da qual o constituinte estadual não pode se afastar, porquanto, neste aspecto, a autonomia dos Estados-membros foi cerceada pela vontade, soberana, do Estado Federal.

A figura do auditor, na organização dos Tribunais de Contas, está prevista na Constituição Federal.

O inciso I, § 2º, do art. 73 determina que auditores do próprio Tribunal deverão ser escolhidos para serem Ministros da Corte de Contas da União.

Conforme dito, em razão do princípio da simetria concêntrica, esta norma aplica-se igualmente aos demais Tribunais de Contas do país. Portanto, na escolha do colégio de Conselheiros, também deverá ser reservada vaga para os auditores.

Consoante dispõe o § 4º do mesmo artigo, 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.

Essas funções exercidas pelo auditor, no âmbito do Tribunal de Contas da União, são as mesmas atribuídas aos auditores que atuam nos Tribunais de Contas estaduais e municipais dada a simetria com o modelo federal.

Depreende-se, pois, do dispositivo sobredito que a função principal dos auditores, nas Cortes de Contas estaduais e municipais, é substituir os Conselheiros em suas faltas ou impedimentos. Esta competência não pode ser postergada por nenhuma lei orgânica uma vez que de imperativo constitucional.

Contudo outras funções exercem os auditores nos Tribunais de Contas, disciplinadas nas leis organizadoras de forma bastante diversificada. Entretanto emitir parecer e instruir alguns tipos de processo são atribuições comuns aos auditores em todas as Casas.

Algumas leis orgânicas prevêem funções bastante específicas para os auditores como é o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em que é atribuição da Auditoria emitir parecer coletivo em

matéria de alçada, que só poderá ser revisto pelo Plenário mediante recurso da parte, do Ministério Público ou *ex-officio* quando contrariar súmula editada por aquela Corte.

A investidura no cargo de auditor depende de aprovação em concurso público, consoante entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal que, inúmeras vezes, julgou inconstitucionais normas que dispensavam o concurso público de provas ou de provas e títulos para entrar na posse do cargo de Auditor (ADIN's 507-AM e 1067-1/MG).

O ingresso nos quadros da Auditoria por meio de concurso constitui regra nas Cortes de Contas. Todavia algumas leis orgânicas não disciplinaram a matéria dessa forma. Seja como for, a autonomia estadual, distrital ou municipal para organizar os respectivos Tribunais de Contas não pode conduzir à infração da exigência constitucional do certame para investidura no cargo público, proclamada no inciso II do art. 37.

Nas órbitas estadual e distrital, não estando os auditores substituindo os Conselheiros, terão eles as mesmas garantias e impedimentos elencados na Constituição Estadual e na Lei Orgânica, que poderão ser dos juízes do Tribunal de Alçada ou mesmo dos juízes de direito de 1º grau.

A Constituição da República não prefixou o número de auditores como o fez em relação aos Conselheiros e Ministros. Assim, a quantidade de cargos de auditor pode ser decidida nos âmbitos estadual, municipal e distrital, pela Constituição do Estado, pela Lei Orgânica do Município e do Distrito Federal conforme o caso. Não estabelecido esse número, a Lei Orgânica do Tribunal poderá fazê-lo.

Atua, ainda, junto às Cortes de Contas, o Ministério Público conforme previsão expressa nos arts. 73, § 2º, I e 130 da Constituição Federal.

O primeiro dispositivo impõe que membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União deverão ser escolhidos para ali serem Ministros. Embora este dispositivo se refira ao Tribunal de Contas da União, o paradigma é exatamente o mesmo para os demais Tribunais de Contas em decorrência da mencionada simetriação.

O art. 130 dispõe que aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura destinadas ao Ministério Público, digamos assim tradicional, que atua junto ao Poder Judiciário.

As atribuições reservadas aos membros do Ministério Público junto às Cortes de Contas devem ser as mesmas conferidas ao Ministério Público comum, elencadas no art. 127 da Constituição da República, notadamente a de defensor da ordem jurídica.

Nesse aspecto, praticamente não há divergência nas leis que organizam os Tribunais de Contas. Quanto às atribuições de emissão de parecer e interposição de recursos, as leis orgânicas mostram-se idênticas. Entretanto outras funções exercem aqueles membros e, neste tocante, há variações. Chama-se atenção especial para a atribuição de promover a execução dos julgados.

Consoante entendimento da mais alta Corte de Justiça brasileira, revela-se inadmissível a possibilidade de o Ministério Público, que atua perante o Tribunal de Contas, propor execuções.

No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 223.037-1/SE, o Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto do Ministro Relator, Maurício Corrêa, assim se manifestou:

“Conforme decidiu o Pleno no julgamento da ADI 789-DF, Celso de Mello, DOU de 19/12/94, o *Parquet* junto às Cortes de Contas não integra o Ministério Público ordinário, constituindo fração especial da instituição. Nem por isso, porém, perde sua atribuição precípua de desenvolver as ações institucionais que lhe tocam no âmbito demarcado da competência desses tribunais, não integrantes do Poder Judiciário.”

E prossegue o Relator: “A própria natureza das atribuições reservadas ao *Parquet* pelo regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e não mais de órgão representativo ligado ao Poder Executivo, impede que atue em substituição à Fazenda Pública. Tanto que aos seus membros é expressamente vedado o exercício da advocacia (CF, artigo 128, II, *a*), bem como a representação judicial e consultoria jurídica das entidades públicas, o que também se aplica aos integrantes do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, por disposição expressa do artigo 130 da Carta da República”.

E mais: “Nesse horizonte, têm-se claramente disciplinado na Carta de 1988 que os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas não podem, em hipótese alguma, representar judicialmente as entidades públicas. É o que basta para caracterizar a impossibilidade, sob a óptica constitucional, de a Corte de Contas, por intermédio dos Procuradores que ali atuam, executar seus próprios julgados, ainda mais quando os destinatários são outros entes de direito público”.

Também, nesse sentido, é a doutrina nacional. José Afonso da Silva ensina que “Ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas só compete o exercício de suas funções públicas de *custos legis*, porque a representação das Fazendas Públicas, aí, como em qualquer outro caso, é função dos respectivos Procuradores, nos termos dos arts. 131 e 132”. (Ob. cit.).

Pelo que acabamos de ver, claro está que o Ministério Público, atuante nas Cortes de Contas, deve ter quadro especial, próprio, apartado da estrutura do Ministério Público comum, muito embora conste, em algumas leis orgânicas, que aqueles membros são oriundos da Procuradoria Geral de Justiça.

Frisa-se que o princípio da simetria há de prevalecer na estruturação das Cortes de Contas, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal (ADIMC 1964-ES; ADI 849-MT; ADIMC 1791-PE), inclusive quanto às atribuições do respectivo Ministério Público, órgão de extração constitucional, que se encontra consolidado na intimidade estrutural das Cortes de Contas (ADI 789-DF).

Já que me referi à execução dos julgados das Cortes de Contas, esclareça-se que a Constituição Federal prevê, no § 3.º do art. 71, que suas decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Essa decisão, sabemos nós, é de natureza condenatória, única espécie de provimento jurisdicional

apta a gerar título executivo. Na sistemática brasileira, esse título executivo é extrajudicial, dado que o Tribunal de Contas não pertence à estrutura, ou seja, não é órgão do Poder Judiciário.

Há, contudo, uma diferença substancial entre o título executivo formado pela decisão condenatória do Tribunal de Contas e todos os outros títulos executivos extrajudiciais.

Em excelente trabalho publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o jovem autor Eduardo Carone Costa Júnior aponta, como ninguém, essa decisão condenatória no panorama geral dos títulos executivos, buscando o esclarecimento da questão nos embargos do devedor, que é o meio próprio de o executado opor-se à execução, segundo o Código de Processo Civil brasileiro.

Diz ele: "(...) Na execução fundada em título judicial, o embargante, ou seja, o executado, somente pode aduzir um reduzido número de razões, como determina o art. 741 do Código de Processo Civil. Quando, ao contrário, se funda em título extrajudicial, o embargante pode alegar, além das matérias previstas no art. 741, qualquer outra que lhe seria lícito deduzir como defesa no processo de conhecimento, conforme o permissivo do art. 745 do citado Código.

Logo, o mérito, o cerne da controvérsia, que não havia sido discutido antes, simplesmente porque não houve um processo cognitivo anterior, será levado à apreciação do órgão judicial competente para julgar o processo de embargos e submetido ao crivo do contraditório. Não há que se falar em nova discussão ou nova apreciação do mérito. Assim, numa execução fundada, por exemplo, em um título de crédito, os embargos do devedor se afiguram como a primeira e única oportunidade para se examinar, com toda a profundidade que só o processo cognitivo permite, o negócio jurídico que ensejou o surgimento da cártula."

O julgamento das contas proferido pelo órgão de controle externo é precedido do contraditório e da ampla defesa, em respeito ao disposto no art. 5.º, LV, da Constituição, bem como é solucionado por meio de um ato típico de jurisdição. Assim, não pode ser o seu mérito rediscutido no âmbito do Poder Judiciário a menos que haja uma manifesta ilegalidade, isto é, vício de forma.

Conclui o autor: "Se o Poder Judiciário não pode, no bojo de um processo de conhecimento, adentrar o mérito da decisão proferida pela Corte de Contas, não há razão para que pudesse fazê-lo quando do exame dos embargos do devedor, mesmo porque, conforme foi mencionado anteriormente, o processo de embargos, embora incidente à execução, possui natureza cognitiva."

No Brasil, o Tribunal de Contas não tem o poder de executar os próprios julgados. O título executivo extrajudicial, oriundo da decisão condenatória exarada pelas Cortes de Contas, somente pode ser levado a efeito pelos órgãos próprios da Administração Pública, a exemplo da Advocacia Geral da União e das Procuradorias dos Estados e Municípios.

Esposando esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário n.º 223.037-1-SE, manifestou-se com a afirmação da impossibilidade de o Tribunal de Contas atuar como

cobrador dos débitos imputados nas próprias decisões por extrapolar os limites estabelecidos na Lei Maior.

Abraçando a doutrina de José Afonso da Silva, conclui que: “Em caso de eventual imputação de débito ou multa com eficácia de título executivo (art. 71, § 3º), cabe ao Tribunal [de Contas] providenciar a cobrança determinando à Advocacia-Geral da União [no caso a Procuradoria Geral do Estado] o ajuizamento da execução, sob pena de responsabilidade”.

Em grande parte dos Tribunais de Contas, quando os responsáveis julgados em débito não promovem o devido pagamento, é determinado o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos, nos limites previstos na legislação pertinente ou é remetida a documentação necessária ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou à Procuradoria da Fazenda para as providências cabíveis.

A Corte do Estado da Bahia prevê e estende a referida ação contra os herdeiros, sucessores e fiadores dos responsáveis julgados em débito.

Alguns Tribunais fixam prazo para propositura da ação de execução judicial pela Procuradoria Geral, como por exemplo, o do Estado do Ceará, sob pena de responsabilidade. Outros estendem tal encargo, em algumas hipóteses, aos dirigentes das respectivas entidades jurisdicionadas.

Nos Estados do Paraná e Pernambuco, os Tribunais providenciam a inscrição do débito ou da multa na Dívida Ativa para posterior ação executiva judicial pela autoridade competente.

Por sua vez, os Tribunais de Contas dos Estados de Sergipe e Tocantins prevêem, nas respectivas leis orgânicas, a decretação da indisponibilidade dos bens daqueles responsáveis julgados em débito para garantia do pagamento devido, quando houver perigo da perda ou desvio do patrimônio do devedor.

No que diz respeito às decisões proferidas na esfera das Cortes de Contas brasileiras, observa-se, quanto à forma, que os Tribunais, em sua maioria, deliberam por acórdão, instruções normativas, resoluções e pareceres.

As deliberações por acórdão decorrem de decisões definitivas em todos os processos atinentes à fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial e, ainda, nos recursos.

No âmbito de suas jurisdições, assiste às Corte de Contas o direito de expedir atos, resoluções e instruções normativas em matéria regimental ou de competência privativa e, ainda, sobre organização dos processos que lhe são submetidos.

Os pareceres são emitidos pelos Tribunais nas consultas a eles formalizadas, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência e, ainda, sobre as contas anuais dos governadores e prefeitos, com denominação específica de parecer prévio.

No confronto das leis orgânicas dos Tribunais de Contas brasileiros, observa-se que, em sua quase totalidade, as decisões nos processos de tomada ou prestação de contas são preliminares, definitivas e terminativas.

Preliminar consiste na decisão em que o Conselheiro Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, ordena a citação ou audiência dos responsáveis, determina diligência para complemento da instrução do processo ou ainda sobresta o julgamento deste.

Definitiva é aquela em que as Cortes julgam as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Terminativa é aquela em que o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, isto é, quando, por motivo de força maior ou caso fortuito, alheio à vontade do responsável, torna-se materialmente impossível o julgamento de mérito, e determina-se o arquivamento do processo, que poderá ser reaberto, posteriormente, à vista de novos elementos.

Verifica-se, por vezes, que há divergência na nomenclatura das decisões. Nos Tribunais de Contas do Estado do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, por exemplo, a chamada decisão Provisória identifica-se com a Terminativa dos demais Tribunais. Situação semelhante ocorre no Piauí, onde a denominada decisão Interlocutória corresponde à decisão Preliminar das outras Cortes de Contas. No Estado de São Paulo, a decisão Final equivale à Definitiva, ocorrendo, todavia, variação conceitual.

Em sua maioria, as leis orgânicas prevêm que as contas são julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão. Nestes casos, o Tribunal dá quitação ao responsável.

Regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. O Tribunal dá, então, quitação ao responsável, determinando adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

Irregulares quando comprovada grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial; injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e desfalque, peculato, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. Nestes casos, havendo débito, o Tribunal determina ao responsável que promova o recolhimento atualizado do seu valor, acrescido de juros de mora, sem prejuízo da aplicação de sanções. Não havendo débito, mas caracterizada grave infração ou injustificado dano ao erário, o Tribunal aplica multa ao responsável.

Quanto à composição dos Tribunais de Contas, de um modo geral, é uniforme, sendo formados, normalmente, por Plenário e Câmara, o primeiro integrado por todo o Colegiado e o segundo por um número menor de membros. A competência destes órgãos julgadores é definida segundo a matéria.

Todavia existem Tribunais com formação um pouco diferente. É o caso, por exemplo, do Estado do Amazonas, em que existe, além do Pleno e das Câmaras, Conselho Julgador e Delegações de Controle mediante deliberação da maioria absoluta dos Conselheiros.

Algumas leis orgânicas prevêem a instalação de Inspetorias Regionais do Tribunal de Contas, destinadas a auxiliar o desempenho de suas funções de controle externo.

A composição do Tribunal de Contas do Município de São Paulo é bastante interessante porque, além do Plenário e das Câmaras, possui Juízos Singulares com competência específica definida no Regimento Interno.

O Conselheiro, na qualidade de juiz singular, julga determinadas matérias como as prestações de contas relativas a despesas feitas sob regime de adiantamento e os contratos de pequena monta conforme estabelecido em Resolução.

Também é de competência do juiz singular apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadoria e pensões.

Em que pese à decisão tomada nesses processos ser, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, de natureza terminativa, as demais Cortes de Contas do país deveriam adotar os juízos singulares uma vez que contribuem substancialmente para a economia e a celeridade processuais.

Completa a organização das Casas de Contas o quadro próprio de pessoal dos serviços auxiliares, composto pelas áreas administrativa e técnica, esta com atribuição específica de fiscalização.

Todas as leis orgânicas pesquisadas disciplinam (ou remetem a matéria para o Regimento Interno) os recursos que podem ser aviados perante os Tribunais de Contas, em face das decisões ou despachos exarados nos processos administrativos submetidos ao seu crivo.

O direito a recorrer administrativamente é imanente ao princípio constitucional da ampla defesa, insculpido no art. 5º, LV, da Carta Magna, segundo o qual “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Não são muitas as espécies recursais adotadas pelos Tribunais de Contas, algumas delas inspiradas, inclusive, no Código de Processo Civil brasileiro, como é o caso do agravo, dos embargos de declaração e dos embargos infringentes.

Consultando as leis orgânicas das Cortes de Contas, verifica-se a existência de outros recursos, também comuns entre elas, que variam em relação à nomenclatura, hipóteses de cabimento, efeitos e prazos. Em linhas gerais, são eles: Pedidos de Reconsideração, de Reexame e de Revisão, Recurso Ordinário, Apelação e Recurso de Rescisão.

Dada a autonomia que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm na Federação, podem estas pessoas políticas dispor livremente acerca dos procedimentos recursais.

Por via de regra, são partes legítimas para recorrer os jurisdicionados, os interessados de um modo geral e os membros do Ministério Público. Em alguns casos, também são legitimados os Procuradores da Fazenda Pública.

Com relação à matéria recursal, a par das peculiaridades de cada lei orgânica, chamo atenção

apenas para as hipóteses de cabimento, em especial no que concerne ao parecer prévio emitido pelo Tribunal sobre as contas dos Governadores e Prefeitos.

As leis organizacionais das Cortes de Contas, no tocante às matérias passíveis de revisão mediante recurso conduzem, à primeira vista, ao entendimento de não haver limites na espécie. Neste ponto, entretanto, a Constituição Federal, ao dispor sobre o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, com auxílio técnico do Tribunal de Contas, desloca a jurisdição para o Poder Legislativo, levando também a competência recursal.

A Casa de Contas de Minas Gerais, por exemplo, pela maioria dos Conselheiros, entende não ser viável a interposição de recurso em face de parecer prévio, por tratar-se de peça técnico-opinativa e não de julgamento, que é de competência parlamentar.

No tocante às sanções passíveis de serem aplicadas pelos Tribunais de Contas, constituem as multas espécie comum a todas as leis orgânicas, variando com relação às hipóteses de cabimento e graduação.

Boa parte dos Tribunais pode, se considerar grave a infração cometida, inabilitar o seu responsável para o exercício de cargo de comissão ou função de confiança pelo prazo que varia de cinco a oito anos.

As Cortes de Contas dos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso e Pará, além de inabilitarem o responsável pela infração, sendo ele servidor, propõem, ainda, a aplicação da pena de demissão. Expressivo número de Tribunais pode, também, solicitar a promoção do arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito.

Peculiar situação ocorre nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Norte, onde as Cortes de Contas adotam medidas cautelares, como por exemplo, o afastamento temporário do responsável pelo cometimento de infração, sempre que existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Alguns Tribunais, como os dos Estados do Piauí e São Paulo, dispõem, em suas respectivas leis orgânicas, acerca da faculdade de declarar inidôneo para contratar com a Administração Pública, pelo prazo de até cinco anos, o licitante que, por meios ardilosos e com o intuito de alcançar vantagem ilícita para si ou para outrem, fraudar licitação ou contratação administrativa.

Para finalizar, gostaria de fazer um apontamento que julgo da maior importância e que se coaduna perfeitamente com o objetivo desse nosso encontro: a busca e a implantação de idéias que farão surgir "O Novo Tribunal de Contas".

É justamente nesse contexto que desponta a auditoria governamental como instrumento de fiscalização capaz de reinaugurar o sistema de controle externo, fortalecendo-o ainda mais.

A propósito, poucos meses atrás, encontrando-me no Estado de Goiás, tive a oportunidade de discorrer um pouco sobre os saltos da humanidade.

Dizia eu: o homem é inquieto. Não é como a espécie animal. Os animais caçam, aninham-se e defendem-se, cantam ou berram como fazem há milênios. Nós somos seres sequiosos de novidades: *bestia cupidissima rerum novarum*, disse Fausto em Goethe.

Esse dessassossego é criador, procura o mudar e o crescer e, se analisarmos a História, veremos que ocorreu uma transformação muito lenta no primeiro período da existência do homem. Mas estamos, hoje, em plena transição de época. Estamos saindo de um mundo industrial, moderno e entrando em outro, pós-industrial ou pós-moderno.

Domenico de Masi, em "O Ócio Criativo", percorre a história humana pelas etapas da sua criatividade, isto é, vê a História não como uma seqüência de batalhas e divisões baseada no possuir, mas como uma história das invenções, baseada no inovar. É justamente esse inovar que quero propor aos senhores.

Ennio Flaiano dizia: "Estamos numa fase de transição. Como sempre". Não existe época em que não tenha havido uma transição, porém nem todas as épocas mudam com a mesma intensidade e com a mesma velocidade.

Muitas vezes, temos a sensação de que, em dez anos, se faz mais história do que num século. Vivemos uma evolução tecnológica mais intensa do que nas fases lentas e longas da Idade Média. A humanidade teve períodos de grandes transformações alternados com outros pouco significativos.

Uma fase importante na vida do homem que é preciso destacar refere-se à época da Revolução Industrial, que marcou os séculos XVIII, XIX e XX.

Embora conhecida como era da modernidade, a sociedade industrial permitiu que milhões de pessoas agissem somente com o corpo, mas não lhes deixou a liberdade para expressar-se com a mente. A sociedade pós-industrial oferece uma nova liberdade: depois do corpo, liberta a alma. Estamos hoje nesta fase na qual a mola que impulsiona a produção é a motivação, a criatividade.

Na virada do século, aconteceu toda uma série de inovações muito profundas, cuja extensão não foi totalmente percebida na época. Bem antes, Labacenskij tinha demonstrado a imperfeição do postulado sobre a reta e tinha também demolido as bases da geometria euclidiana. Em 1899, Schoenberg compõe "A Noite Transfigurada", com a qual desmantela os pressupostos da música tonal, estabelecendo as bases da dodecafonía. Em 1900, Freud publica "A Interpretação dos Sonhos", revolucionando toda a psicologia clássica. Em 1905, Einstein publica os seus primeiros artigos a propósito da relatividade, obrigando a uma completa revisão da ciência física. Em 1907, Picasso expõe "Les Femmes d'Alger", obra com a qual inaugura o cubismo, destrói o equilíbrio da composição e com ele a unidade perceptiva da simetria. Em 1918, Le Corbusier concebe o Modelo Dominó, com o qual elimina, de um só golpe, todos os critérios de construção da arquitetura tradicional. Em 1922, Joyce publica "Ulisses", com o qual substitui o romance acabado pela obra aberta. Em 1934, Enrico Fermi provoca a fissão do átomo de urânio, inaugurando a era nuclear. Em 1953,

Watson e Crick descobrem a estrutura do DNA, abrindo estrada à biologia molecular, que é destinada a ser a grande ciência do século XXI.

Assim, no interior da sociedade industrial, aninharam-se e cresceram os germes da sociedade pós-industrial justamente nos campos da arte e da ciência que a indústria tinha esnobado.

Fiz essa breve digressão para mostrar que os Tribunais de Contas precisam estar em atualização permanente, evoluindo de forma constante. Hoje as mudanças são cada vez mais velozes. Por isso, o porvir dos Tribunais de Contas encontra caminho na auditoria de gestão, que representa um corte epistemológico na matéria controle externo.

Conforme afirmei, em trabalho apresentado na República Popular da China, em março de 1999, em razão do convite formulado pelo Escritório de Auditoria da Província de Guangdong - Cantão, com o propósito de incrementar as mútuas trocas no campo da Auditoria, um dos desafios, que tanto o setor público quanto o setor privado enfrentam, é assegurarem-se de que estão conseguindo a otimização dos recursos disponíveis. A Administração Pública deve ter como objetivo permanente o equilíbrio das contas públicas, o estabelecimento de prioridades e a racionalidade na aplicação dos recursos. O governo não pode deixar de gastar e, em certas áreas, não pode sequer gastar menos, o que torna imperativo que os gastos sejam econômicos e eficientes e que haja eficácia no resultado de suas ações.

Nesse contexto, torna-se insuficiente o controle da arrecadação e dos gastos públicos sob o prisma da legalidade. É mister associar esse controle à avaliação da gestão dos recursos públicos, tanto em relação à eficiência e economicidade, como à eficácia das operações, atividades e programas governamentais, o que se tem procurado fazer pelo sistema de auditoria.

Nas últimas décadas, a auditoria vem abandonando seu caráter fiscal e punitivo para se firmar na moderna concepção de prestar um serviço essencial à sociedade e, mais diretamente, à Administração, por meio da identificação de falhas e debilidades de sistemas de controle e de operações, para recomendar medidas para sua melhoria e aperfeiçoamento.

Esse tipo de auditoria, que se reveste de caráter notadamente construtivo, denominada no setor público de auditoria governamental ou integrada (e no setor privado de auditoria operacional ou de desempenho ou de gestão), considerando sua ampla esfera de atuação, vem sendo implantada nos Tribunais de Contas, visando a uma avaliação objetiva da extensão em que os recursos financeiros, humanos e materiais são administrados com o devido respeito à economia, à eficiência e à eficácia e ao grau de cumprimento das normas legais, contábeis e profissionais pelos entes sujeitos ao seu controle.

Isto porque, nos dias atuais, torna-se indispensável que os órgãos de controle externo se valham da auditoria operacional (ou governamental) como ferramenta de fiscalização da Administração Pública, acrescentando à sua missão institucional a prestação de um serviço útil à administração da entidade, ao governo como um todo e, em última análise, à sociedade, diretamente beneficiária das ações do governo.

Para que isso ocorra, é necessário que se vá aos gregos, vendo no passado o que será o futuro. Se se agregar o pensamento de Sócrates “Conheça-te a ti mesmo” ao de Santo Agostinho, conseguiremos profundas transformações e excelentes resultados para as Cortes de Contas.

Dizia **Santo Agostinho**: “Não saias de ti; volta-te para ti mesmo; pois a verdade habita no homem interior”.

Somente a verdade nos libertará.

E, por derradeiro, socorro-me da figura inextinguível de Antônio Caetano de Abreu Freire Egas Moniz, Prêmio Nobel de Medicina, quando termina a *Última Lição*, pontificando:

“Os homens passam, as conquistas científicas permanecem ou transformam-se. A história, que as arquiva, fará a sua crítica.

Sinto-me sombra a desvanecer-se nas gerações que se seguem.

E, agora, ao despedir-me, ousou rematar: esforcei-me por bem cumprir o meu dever.”

Índice de Leis Orgânicas

Tribunal de Contas do Estado do Acre	Lei n.º 38, de 27/12/93 (revoga a Lei Complementar Estadual nº 25, de 14/09/89)
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	Lei n.º 5.604, de 20/01/94
Tribunal de Contas do Estado do Amapá	Lei Complementar n.º 010, de 20/09/95
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Lei n.º 2.423, de 10/12/96
Tribunal de Contas do Estado da Bahia	Lei Complementar n.º 05, de 04/12/91 (alterações introduzidas pela Lei Complementar 012, de 29/09/97)
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	Lei n.º 12.509, de 06/12/95
Tribunal de Contas do Distrito Federal	Lei Complementar n.º 01, de 09/05/94
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	Lei Complementar n.º 32, de 14/01/93
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	Lei n.º 12.785, de 21/12/95
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	Lei n.º 5.764/93
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso	Lei Complementar n.º 11, de 18/12/91
Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul	Lei Complementar n.º 048, de 28/06/90
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Lei Complementar n.º 033, de 28/06/94
Tribunal de Contas do Estado do Pará	Lei Complementar n.º 12, de 09/02/93 (Lei nº 20, de 18/02/94 – Complementar)
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	Lei Complementar nº 18, de 13/07/93
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Lei nº 5.615, de 11/08/67 (Lei nº 6.473, de 31/10/73–Dá nova aos §§ 1º e II do art. 5º e acresce parágrafo único aos arts. 27 e 30)
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	Lei nº 10.651, de 25/11/91 (com redação atualizada pela Lei nº 11.5702, de 08/09/98 e pela Lei Estadual nº 036/2001)
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	Lei nº 4.721, 27/07/94 (com alterações determinadas pela Lei nº 4.768, de 20/07/95)
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	Lei Complementar nº 63, de 01/08/90
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	Lei Complementar nº 121, de 01/02/94
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Lei nº 11.424, de 06/01/00
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	Lei Complementar nº 25/07/96
Tribunal de Contas do Estado de Roraima	Lei Complementar nº 06, de 24/06/94 (com alterações dadas pela Lei Compl. 031, de 28/07/1999)
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	Lei Complementar nº 202, de 15/12/00
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Lei Complementar nº 709, de 14/01/93
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	Lei Complementar n.º 04, de 12/11/90 (dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 36/91 pertinentes ao MP Especial junto ao TCE)
Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	Lei nº 1.284, de 17/12/01
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	Lei Complementar n.º 06, de 06/12/91 (alterada pela Lei Complementar n.º 14, de 25/04/98)
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará	Lei n.º 12.160, de 04/08/93
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás	Lei n.º 13.251, de 14/01/98
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará	Lei Complementar n.º 25, de 05/08/94
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	Lei Complementar n.º 3, de 22/09/76
Tribunal de Contas do Município de São Paulo	Lei n.º 9.167, de 03/12/80 (atualizada até a Res.TCMSP n.º 02, de 07/03/98)

O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas
*Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Professor da Universidade Cândido Mendes e da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*

1. INTRODUÇÃO

A PERCEPÇÃO JUSPOLÍTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

É indiscutível que as grandes mudanças que revolucionaram a Política e o Direito no curso século vinte tiveram a **sociedade** como sua grande protagonista, alumbrada pela Revolução das Comunicações, conscientizada à custa das amargas experiências dos holocaustos de três guerras mundiais e das decepções de outras tantas ideologias salvacionistas, e guindada a interlocutora das organizações políticas policráticas emergentes do novo modelo do **Estado Democrático de Direito**.

Nesse novo contexto juspolítico, a percepção que se deve ter dos **órgãos de controle de contas**, como, de resto, de quaisquer outros órgãos que passem a exercer as modernas e complexas funções de controles recíprocos das policracias contemporâneas, não será mais a que resultava de uma tradicional taxinomia orgânico-funcional constitucionalmente adotada, porém, mais do que isso, a que parta de uma ampla compreensão do que esses órgãos hoje representam como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia.

JUSTIFICAÇÃO DO MÉTODO

Existe uma diferença entre compreender a Ciência como uma representação objetiva do real e compreendê-la como uma maneira subjetiva de ver a realidade.

Há, por isso, uma distinção abissal a separar a **Ciência do Direito** do **positivismo empírico**, que, imperando hegemônico por quase um século, nos instilou a crença do racionalismo novecentista de que a Ciência era um espelho do real, e que, em conseqüência, o Direito, tampouco, poderia passar de um conhecimento empírico depurado de desejos, de aspirações e de valores, pois de outro modo ele não seria "científico".

Em conseqüência, o positivismo jurídico se jactava de prescindir das expressões dos desejos, das aspirações e dos valores que impulsionam o agir,¹ e se apresentava como único critério metódico confiável para uma "ciência pura do direito".

Mas o equívoco do racionalismo positivista residia, afinal, em não reconhecer algo muito simples e apotegmático: que a própria realidade também é constituída por esses desejos, aspirações e **valores**, que os sublimam, captados nos **princípios jurídicos**, e que, mesmo sem o percebermos, são a razão e o sentido das relações humanas.

¹ Cf. MICHEL TROPER, *Pour une théorie juridique de L'État*, Paris, PUF, Collection Léviathan, 1994, ps. 34 e 35.

Este é o motivo pelo qual, de modo similar ao que se está passando nos demais ramos do Conhecimento, volta a predominar uma visão gnoseológica revestida de modéstia epistemológica mais acentuada, que considera que a validade das proposições científicas é sempre **provisória** e, por isso, flexibilizam-se, modificam-se, transmutam-se e atualizam-se constantemente, em função do tempo e de suas circunstâncias aplicativas. Explica-se, assim, porque a teoria positivista do direito perdeu vigência em um mundo em que os novos fenômenos culturais eclodem incessantemente e passam por aceleradas mutações, pois nela já não encontra lugar e explicação.

Com efeito, contam-se atualmente em grande número e são cada vez mais fascinantes esses novíssimos fenômenos juspolíticos, entre os quais pode-se destacar, apenas à guisa de exemplos: a **afirmação supraconstitucional dos direitos fundamentais, o pluralismo das fontes normativas, a regulação autônoma, o conceito do público não estatal**, o repensamento da **natureza do poder reformador constitucional**² e, sobretudo, entre tantos outros, o **alçamento universal dos princípios à categoria de normas jurídicas** e como tal, **dotadas de efetividade**, para conformar um **supersistema axiologicamente orientado**.

Esse supersistema, na medida em que se vem desenvolvendo, se mostra tão pujante a ponto de, hoje, orientar e justificar o **amplo espectro de controle que exercem os juizes constitucionais**, o que nisso se verifica mesmo em sistemas tão diversos como o continental europeu e o anglo-saxônico, até quando está em questão o próprio pressuposto kelseniano da racionalidade do legislador.³

É, também, esse supersistema de valores e de princípios que mostra ter as necessárias condições **para compatibilizar plenamente o agir do Estado com a democracia substantiva**, ou seja: de não limitar a realização do ideal democrático apenas à mera formalização da **escolha de quem nos governa**, mas, como observou JEAN RIVERO, ampliando-a à **escolha de como queremos ser governados**.

Esta abordagem dos Tribunais de Contas pretende-se voltada a demonstrar que sua inserção como instrumento juspolítico não só está perfeitamente compatível como é indispensável à vida das sociedades livres e pluralistas de nosso tempo, bem como ao conceito de **Estado Democrático de Direito** e, destarte, à realização dos valores que o travejam.

² Cf. a respeito do tema revisional face às mutações do Direito Constitucional, a tese de OLIVIER BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, Coll. Léviathan, 1994.

³ Cf. FRANK MODERNE, *Actualité des principes généraux du droit*, RFDA, n.º 33, 1998, p. 518, sobre a dimensão axiológica dos princípios jurídicos.

2. OS DESTINATÁRIOS HISTÓRICOS DOS ÓRGÃOS DE CONTAS

O REI

Dá-nos conta a História feudal da França que por ocasião da Segunda Cruzada, sob Luís VII, possivelmente já existia um órgão de contas destinado a cuidar de sua real contabilidade, que possivelmente se complicara com a necessidade de manter um acrescido controle dos gastos pesados gastos bélicos daquela piedosa empreitada.⁴

Mas os primeiros indícios confiáveis da existência de um órgão central de contas da realeza francesa só datam de 1190, designado originariamente como *in compotis* (*compoti*: contas) que pouco depois receberia a designação de *curia in compotis*, ou seja, uma "câmara de contas"; todavia, a essa época já existiam, com meio século de antecipação, órgãos semelhantes pelo menos na Normandia e na Inglaterra.⁵

O sistema francês manteria por muito tempo, até o Século XIX, essa característica do *Ancien Régime*, de ser um órgão do poder real e destinado ao controle dos recursos da coroa.

O EXECUTIVO

No Século XIX, com a Lei de 16 de setembro de 1807, ainda na França, assim como ocorria com as demais realezas européias, a adoção da teoria da separação de poderes, substituiria o **Rei**, enquanto o destinatário das atividades dos órgãos de contas, pelo **Poder Executivo**, já que este ramo havia herdado quase que a totalidade das funções administrativas desempenhadas pelo Estado pós-revolucionário.

O modelo de relacionamento similar ao francês influenciaria o da corte de contas italiana, criada com a unificação, que também tinha como destinatário o Poder Executivo, bem como o do órgão de contas prussiano de 1714, que mais tarde viria a ser a corte de contas do *Reich* alemão.

O PARLAMENTO

Foi porém, o modelo Belga, embora tendo tomado como modelo organizacional e funcional o

⁴ Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER, *La Cour des Comptes*, Paris, La Documentation Française, 1998, p. 7.

⁵ Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER: op. cit., p 7.

francês, de 1807, em que havia nitida dependência do poder executivo, que inauguraria, em 1830, no direito público continental europeu, uma tradição de dependência do Poder Legislativo.

E seria ainda o modelo belga o que influiria, com suas transformações posteriores a 1850, a nova organização do vetusto tribunal de contas espanhol, bem como a dos órgãos similares dos países da América Latina, inclusive o Brasil, que o adotaria na primeira Constituição republicana, de 1891.

Iniciava-se então um conceito desses órgãos que perduraria indisputado por mais de um século, uma vez que, nesse modelo dominante, as Cortes de Contas não apenas teriam nos Parlamentos os **destinatários** de seus trabalhos, como passaram a ser deles **dependentes**.⁶

3. O CONCEITO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO REDEFINE OS DESTINATÁRIOS E A SITUAÇÃO CONTEMPORÂNEA DOS ÓRGÃOS DE CONTAS

O CONTEÚDO PLURALISTA DO CONCEITO DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No Estado contemporâneo ocorreria uma profunda alteração nos processos políticos que repercutiria naquela assentado conceito: passava a se aceitar que existia uma **condição plural do poder** na sociedade e no Estado democrático, com a aceitação da coexistência da multiplicidade de idéias e de valores nos grupos sociais, o que leva à questão da sua absorção ou rejeição em sua ordem jurídica. De um lado, preconceitos e xenofobias, quiçá reações instintivas de proteção, e, de outro lado, a curiosidade e a fantasia, forças que se embatem milenarmente na arena das sociedades e que estimulam os grupos a dar um passo adiante em suas respectivas culturas.

Se os grupos, em vez de cederem à tentação radical da segurança proporcionada pelas homogeneidades hegemônicas, tolerarem e aceitarem essas desigualdades, absorvendo-as e aprendendo a com elas conviver, não apenas apesar delas, mas para serem por elas fertilizados, ascenderão ao patamar das **sociedades pluralistas**, o que alguma nações já conseguiram, em diversos níveis de realização.

São essas as sociedades que ganham dinamismo e se tornam aptas a transformarem-se em **sociedades de confiança**, como as denomina ALAIN PEYREFITTE⁷, que são as que apresentam as condições ótimas para o progresso auto-sustentado, independentemente da fertilidade dos campos ou das jazidas do subsolo, pois se fundam na maior riqueza das nações, que é a criatividade de pessoas livres.

⁶ Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER, *op. cit.*, ps. 184 e 189.

⁷ ALAIN PEYREFITTE, *La société de confiance*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1995.

O revolucionário reflexo do pluralismo social na política durante a segunda metade do século XX foi objeto de inúmeros estudos, como, para dar um exemplo marcante, o clássico *O Processo de Governo*, de ARTHUR F. BENTLEY, que introduziu esta expressão, **sociedade pluralista**, para designar o todo social que comporta o convívio de grupos de indivíduos com interesses definidos e que desenvolvem uma atividade concertada para realizá-los, apontando essa riqueza da diversidade como um dos traços mais diferenciativos entre as sociedades do passado e as contemporâneas.⁸

Mas a principal distinção advinda do **pluralismo social** não se limita à coexistência harmônica de vários grupos no conjunto da sociedade, mas está, sobretudo, na peculiaridade de as pessoas poderem se alinhar **simultaneamente** a vários grupos, conforme os seus interesses prevaletentes, o que desenha um formidável caleidoscópio de situações sociais em permanente mudança, tornando impossível identificar um *status* exclusivo ou definitivo para quem quer que seja e, em conseqüência, classes definidas e estagnadas, que disputavam entre si o poder estatal, como era comum no passado.

Esta peculiaridade não escapou a grandes pensadores políticos contemporâneos, como NORBERTO BOBBIO⁹ e MASSIMO SEVERO GIANNINI¹⁰, que a partir dela identificaram a existência de uma **diáspora de centros de poder na sociedade civil** e o conseqüente **surgimento do Estado pluriclasse**, como um novo tipo de organização política, que relegava ao passado as tradicionais configurações dominantes, bem mais simples, em que os pólos de interesse e de poder social estáveis nele se refletiam em um centro hegemônico ou, no máximo, em dois ou três, desenhando um quadro fechado e radical que facilmente levava a uma visão simplificadora mecanicista e dialética, como a da luta de classes pela hegemonia, e invocava apenas as básicas dicotomias freudianas entre amigo-inimigo e público-privado.

A respeito, já tive oportunidade de registrar há doze anos, em obra dedicada à apreciação sistemática das mudanças contemporâneas que atingem a sociedade, o Estado e a administração pública que há uma nítida evolução relativamente à ordem jurídica que os rege. Enquanto no passado o Direito era um instrumento dos interesses dos grupos hegemônicos e, a muito custo, bem mais recentemente, é que passou a refletir um certo equilíbrio entre os interesses dos grupos de maior expressão, na atualidade ele se apresenta também mais e mais pluralizado¹¹ e, por isso, de certo modo, também se tornou mais imparcial, o que ocorreu na medida em que se impregnava dos inúmeros **valores novos**, que passaram a

⁸ ARTHUR F. BENTLEY, *The Process of Government*, Chicago University Press, 1908.

⁹ NORBERTO BOBBIO, *Dizionario de Política*, Turim, UTET, 1983, 2.^a ed. Verbetes *pluralismo*, VII, p. 820.

¹⁰ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Trattato di Diritto Amministrativo*, Diretto da Giuseppe Santaniello, Pádua, CEDAM, Vol. 1.^o, 1988.

¹¹ A referência é a meu *Sociedade, Estado e Administração Pública*, Rio de Janeiro, Topbooks, 1996, Cap. 5, em especial, p. 35.

ascender aos parlamentos para neles reproduzir, no **pluralismo político**, aquele amplo pluralismo social de suas próprias bases populares.¹²

E de tal forma o **pluralismo** se tornou uma necessidade fundamental para a existência das sociedades complexas contemporâneas, que passou a ser alçado às Constituições, como um **princípio fundamental**, irradiando-se sobre todos os institutos políticos e jurídicos.¹³

Com isso, venha ou não explícito nas Cartas políticas, é fora de dúvidas que o **pluralismo se elenca hoje entre os direitos fundamentais**¹⁴ e que, por conseqüência, se deve cercar de todos os **mecanismos protetivos** que o guardem e possibilitem o seu pleno desenvolvimento na ordem jurídica, seja no próprio texto constitucional, seja, por derivação, nos textos infraconstitucionais.

Vale recordar, a propósito, que na doutrina de PETER HÄBERLE, por **mecanismos protetivos** ou **cláusulas protetoras** desses **direitos fundamentais** (entre os quais, como se expôs, hoje se deve necessariamente destacar o **pluralismo**, com seus indissociáveis processos democráticos, que efetivamente o realizam), há de se entender, em última análise aqueles que garantam a fórmula do **conteúdo essencial** a eles referido, sejam “defensivos” ou “ofensivos”, para usar ainda a linguagem do Mestre de Freiburg.

Não importa se tais cláusulas estejam positivadas como um **preceito** (como no art. 19.º inciso 2, da Lei Básica de Bonn de que trata a sua célebre *Freiburger Dissertation*) ou recebidas como um **princípio**: o que realmente importa é que possam cumprir, nas mãos do juiz, essa importantíssima **função protetiva**, que nada mais é do que a realização jurídica da **democracia substancial**.¹⁵

Ora, entre esses mecanismos de proteção não de se contar aqueles que instituem a **independência de ação política de órgãos constitucionais** destinados a assegurar a sociedade contra quaisquer **mecanismos de fechamento de poder** que a possam antagonizar.

Chamados genericamente de **mecanismos de fechamento de poder**, inicialmente eram apenas os que repartiam total e completamente todos os poderes políticos entre os Estados existentes no planeta, o que implicava a absoluta identificação do Direito com o direito do Estado¹⁶.

¹² A conotação do Direito à pluralização dos interesses está magistralmente descrita por MIGUEL REALE, em sua preciosa obra *A Nova fase do Direito Moderno*, São Paulo, Saraiva, 1990, ao descrever a evolução da jurisprudência dogmática em direção à jurisprudência sociológica e, desta para a jurisprudência dos valores, na linha da revolucionária obra de Metodologia Jurídica de KARL LARENZ, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, escrita em 1960 (Berlin, Göttingen, Heidelberg, Springer-Verlag), destacando-se os Capítulos II (a jurisprudência dos conceitos) e V (da jurisprudência dos interesses à jurisprudência dos valores) e o genial encerramento deste Capítulo, em que o notável jurista enfrenta o problema da formação dos conceitos e do sistema.

¹³ No Brasil, a Constituição de 1988 incluiu o **pluralismo político** entre os princípios fundamentais, em seu Título I, Art. 1.º, inciso V.

¹⁴ Constituição do Brasil, art. 1.º, V.

¹⁵ Cf. PETER HÄBERLE, *La libertad fundamental en el Estado constitucional*, Lima, PUC, 1997, trad. da tese doutoral *Die Wesensgehaltgarantie des Art 19 Abs. 2 Grundgesetz* (3.ª ed. ampliada), especialmente ps. 348 a 351.

¹⁶ Cf. A. PIZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milão, Giuffrè Editore, 1998, p. 33 e ss.

Em sua evolução, mais modernamente, o conceito de **mecanismos de fechamento de poder** se expandiu para abranger também quaisquer institutos que mantivessem a **reserva e a exclusividade** do exercício dos **poderes estatais** concentradas apenas em alguns poucos órgãos da soberania, como, por exemplo e no caso, nos três Poderes clássicos.

De modo ainda mais amplo, **tudo o que impeça ou limite a manifestação do pluralismo social** em sede de poder político pode ser também considerado um **mecanismo de fechamento**, sempre que se trate de funções específicas de **proteção de valores** de uma sociedade em que o conjunto dos cidadãos se encontre **em situação paridade, quando não de superioridade em face do Estado**, evoluindo de uma posição identificadora baseada no *status* para uma outra, própria da **democracia substantiva**, fundada no *consensus*.¹⁷

É por esse motivo que **quaisquer institutos que representem um instrumento de proteção de direitos fundamentais** constituem-se em avanços concretos no sentido da realização da **democracia substantiva**, como aquela que preserva a **condição pluralista** da sociedade e também do Estado.

Assim o são, colhendo um exemplo muito atual das agências reguladoras, os cometimentos específicos legalmente conferidos a essas autoridades administrativas independentes que, na expressão de BERNARD STIRN, além de desempenharem funções variadas, que recobrem muitas vezes atribuições de natureza clássica, "de maneira mais inovadora, traduzem também, no domínio coberto por cada autoridade, uma missão de regulação que se exerce por um magistério moral e por contatos com a opinião, formalizados notadamente através de um relacionamento público".¹⁸

É neste sentido que P. HÄBERLE entende o **pluralismo** como uma teoria que permite **articular processualmente as relações entre sociedade e Estado** e, com isso, unificar uma visão do bem comum que possa orientá-las¹⁹, o que permite ainda descobrir um novo conceito no intrincado polissêmico implícito na palavra Estado²⁰, que deixa no passado distante a idéia do **Estado mentor** (absolutista), em que os órgãos estatais monologam e definem o interesse público para a sociedade, que é o seu objeto; que ultrapassa também a do **Estado gendarme** (liberal clássico), em que os órgãos do Estado dialogam com o indivíduo, mas se reservam o *diktat* sobre o que seja o interesse público; e chega, enfim, ao **Estado**

¹⁷ Cf. ainda A. PIZORUSSO, *op. cit.*, idem, ibidem.

¹⁸ BERNARD STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 3^a ed., 1999, p. 127. Oportunamente, em passagem anterior, o autor deixa uma afirmação vigorosa sobre essas instituições que pode ser comodamente extrapolada para quaisquer das novas congêneres que exercem outras modalidades de competências independentes, exatamente na linha do que aqui se expõe: "l'institution d'une autorité administrative indépendante peut représenter un élément de la protection constitutionnelle des droits fondamentaux" (p. 126).

¹⁹ P. HÄBERLE, *Il diritti fondamentali nella società pluralista e la Costituzione del pluralismo*, STL, Laterza, 1995 (trad. it.).

²⁰ Cf. L. FAVOREU, *Droit Constitutionnel, précis* Dalloz, Paris, 1998, p.52.

democrático (democracia sócio-liberal, do modelo da Lei Básica de Bonn), em que os órgãos do Estado mantém diálogos pluralizados e difundidos não apenas com os indivíduos, mas com todas as expressões grupais da sociedade, personalizadas ou não, **para decidirem todos, em concerto, o interesse público** e as políticas públicas que deverão ser dispostas para prosseguí-lo.²¹

Parece claro que essa nova **concepção pluralista do poder**, que se difunde em todo um *continuum* sociedadeEstado, **com seus centros constitucionais de imputação de exercício**, sem cláusulas de fechamento cratológico, favorece o desenho desse Estado pluralista, o **Estado Democrático de Direito**, que não é outro que o **Estado Pluriclasse**, com o batismo de M. S. GIANNINI, em alguns países já existente e, em outros, *in fieri*: uma **organização política** talhada para este novo século que, mais do que qualquer das anteriores, estará apta a realizar, de modo institucional e permanente, pelo exercício da democracia, formal e material, a **integração das diferenças** e a construção da paz.

DA DEMOCRACIA FORMAL À DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

A moderna democracia, globalmente difundida, inspirada pelo modelo de Westminster, é a que se realiza pelo critério da **maioria** de representantes escolhidos pelo povo. Esta é a democracia **formal**, pois o mero atendimento das **formas de escolha** de representantes e de **decisão** nos parlamentos é o suficiente para legitimar uma e outra.

Está claro que esse sistema, como se observou, absolutamente vitorioso na quase totalidade das organizações políticas do planeta, se apoia em **presunções**: a de que o escolhido permanecerá com **legitimação**, sem importar que decisões venha a tomar e, por consequência, a de que as decisões tomadas serão igualmente legítimas, não importando se conduziram ou se conduzirão aos resultados socialmente desejados.

Em síntese: na democracia formal, o processo de investidura e o processo decisório **são suficientemente legitimatórios**, ressalvados os casos extremos, em geral sancionados pela ordem jurídica em *numerus clausus*.

Ora, não é necessário grande esforço de crítica para perceber-se que, assim como o primitivo

²¹ A Constituição italiana absorveu de modo particularmente a essa concepção pluralista do Estado, como se pode conferir na seguinte passagem do acatado **Corso di Diritto Pubblico**, de G. U. RESCIGNO, Bolonha, Zanichelli, em sua 4.^a edição, de 1995, p. 14: “A *tendência... é de conferir aos cidadãos que compõem a coletividade do povo um relevo jurídico disúhito daquele conferido à organização estatal*”, o que permite a existência de mecanismos de integração e de participação das coletividades ou “*formações sociais*” de todo tipo, como **verdadeiros sujeitos do Direito Constitucional**.

modelo grego tornou-se limitado com a expansão da organização política além das dimensões (físicas e sociais) da *polis*, do mesmo modo, o modelo inglês passou a apresentar, com a complexidade das sociedades pós-industriais, limitações intrínsecas que não podem ser solucionadas com ajustes meramente formais.

Separando as duas questões políticas implicadas, o **modelo de escolha** e o **modelo decisório**, e simplificando ao máximo a intrincada problemática que ambas suscitam, quanto à primeira questão, que GIOVANNI SARTORI denomina de **democracia eleitoral**, desde logo é indubitável que a autenticidade da representação recolhida depende da opinião pública²², que nem sempre é suficientemente livre e nem sempre, adequadamente informada. Mas, além disso, quanto ao modelo de tomada de decisão, como os representantes não estão, como se sabe, adstritos ao que explícita ou implicitamente se comprometeram perante os eleitores, as decisões podem ser tomadas paradoxalmente em descompasso e até mesmo em antagonismo com a presumida vontade do eleitor.

É o que, a propósito, sustenta SCHUMPETER na **chamada teoria competitiva da democracia**, que, distintamente da teoria clássica, para a qual a seleção de representantes é secundária em relação à escolha de políticas que estes deverão implementar, afirma que, na verdade os fatos se passam ao revés: a escolha de soluções políticas para os problemas pelo eleitorado "é secundária em relação à eleição dos homens que vão decidir".²³

Como se observa, em apertada síntese, a democracia assim considerada sob o ponto de vista estritamente procedimental é **limitada**, pois a competição democrática se reduz a homens e não a idéias, sendo necessário, como primeira correção possível, romper o círculo vicioso, que assim se cria, por meio de lideranças representativas de idéias, tal como o propõe CARL FRIEDRICH;²⁴ mas, além disso, como segunda e mais ampla correção, cumpre torna-la objetiva, voltada, sempre que possível e necessário, à escolha de **como** a sociedade quer ser governada.

A superação da democracia formal vai desenvolvendo aos poucos instrumentos para pôr cobro aos descompassos apontados entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Pode-se assim denominar de **democracia material** a que se realiza não apenas pela satisfação de formalidades procedimentais para a escolha dos políticos, mas pela adoção de novos instrumentos de **participação legitimatória** para a escolha das políticas e para a permanente confirmação de que elas estão sendo executadas a contento.

²³ A citação é de SCHUMPETER, autor da teoria, recolhida por GIOVANNI SARTORI, *op. cit.*, p. 209 e 209.

²⁴ CARL FRIEDRICH, *Constitucional Government and Democracy*, Boston, Ginn. 1941, Cap. 25.

AS NOVAS EXIGÊNCIAS DO PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE

Na esteira do exposto, o problema central de democracia contemporânea passa a ser o como garantir a **legitimidade plena** na ação do Poder Público.

Para um adequado equacionamento da questão, é necessário partir da distinção existente entre a **legitimidade originária**, a **legitimidade corrente** e a **legitimidade finalística** ou teleológica. Será através dessa distinção que se poderá perceber com clareza qual deva ser o caminho para alcançar e garantir a **legitimidade plena**, ou seja, a que se realiza sob os três aspectos:

A realização pelo título: a legitimidade originária

A legitimidade provém originariamente de um **título**. O agente político, qualquer que seja, o será por algum título, pois mesmo os que se apoderam do poder pela força procurarão justificá-lo de algum modo pelo emprego do título usurpado. Mas o que realmente distingue e justifica o título nas democracias é o **consenso**, não importando como surja, podendo ser uma escolha explícita ou uma aceitação implícita, e variando por isso as modalidades de **legitimação originária** históricas e atuais, tais como a vontade de Deus, manifestada em cerimônias religiosas; a bravura nos campos de batalha, que era forma como se sagravam os antigos reis poloneses; a capacidade técnica comprovada, como se pratica para a escolha dos magistrados e dos agentes públicos em geral, ou, como é mais difundida para a composição dos parlamentos e para as chefias de Estado e de governo, pelo pleito eleitoral.

A realização pelo desempenho: a legitimidade corrente

Entretanto, a legitimidade originária, *usque titulum*, tem a duração do ato de investidura, pois tão logo o detentor do poder político passa a tomar decisões será necessário confrontar seu desempenho com as expectativas dos governados. Está claro que há uma ampla margem dentro da qual poderá mover-se confortavelmente o governante, assim titulado, mas bastará que traia ou mesmo frustrasse algumas daquelas expectativas para perder a **legitimação corrente**.

Trata-se, portanto, de uma legitimidade aferível a cada momento em que dure a detenção do poder, daí a proclamada vantagem da democracia sobre os demais regimes, pois, com a temporariedade dos mandatos, pelo menos para os agentes políticos encarregados da formulação de políticas públicas, ela sempre permitirá a periódica correção da ilegitimação corrente, ou seja, a aferição permanente da legitimidade corrente pelo desempenho.

A realização pelo resultado: a legitimidade finalística

Mas como a intenção nem sempre corresponde ao resultado, a realização da legitimidade ficará, em última análise, dependendo do que hajam produzido os agentes políticos ao aplicarem as parcelas de poder estatal a seu cargo. Será essa confrontação, entre o que deveria realizar, a partir de sua proposta, e o que de fato realizou, a derradeira aferição qualificatória da legitimidade - a **legitimação finalística**.

E de tal forma caprichosa se pode tornar essa avaliação, que o agente político, embora haja sido eficiente na condução de políticas públicas específicas, intercorrentemente legitimadas, poderá vir a produzir resultados que, em seu todo, virão a ser rechaçados pelos governados.

Legitimam-se plenamente, portanto, em teoria, agentes e decisões, quando coincidem as escolhas democráticas subjetivas e as objetivas - dos agentes políticos e das políticas a serem perseguidas - e, na prática, quando satisfazem com plenitude à aplicação dos múltiplos controles de juridicidade à disposição da sociedade.

A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA MATERIAL

A realização da **democracia material** se suporta na **participação política**, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado para que tenham acesso à informação, para que sejam admitidos a manifestar sua opinião e influir na formulação de políticas públicas, para que possam, em alguns casos, coparticipar das decisões e por último, mas não menos importante, para que estejam legitimados para deflagrar os instrumentos de controle de legalidade, de legitimidade, e de licitude para tanto dispostos pela ordem jurídica vigente.²⁵

Todavia, a **participação**, não obstante haver sido convenientemente enfatizada e circunstanciada em certos diplomas constitucionais europeus contemporâneos como uma **garantia fundamental do cidadão**, nem sempre mereceu o devido tratamento que merece a sua elevada importância. Tal é o caso, retornando ao caso brasileiro, do discreto tratamento que lhe foi dispensado na Carta de 1988.

Para ilustrar essa assertiva, basta confrontar-se o art. 9.2 do texto espanhol, possivelmente o mais aperfeiçoado no particular, com o seu equivalente, o art. 1.º, parágrafo único, da Constituição do Brasil de 1988:

²⁵ Sobre o tema, do autor, *Direito da Participação Política*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992, passim, especialmente os Capítulos VI, VII, VIII e IX.

No texto espanhol:

*“Corresponde aos poderes públicos promover as condições para que a liberdade e a igualdade do indivíduo e dos grupos em que se integra sejam reais e efetivas, remover os obstáculos que impeçam ou dificultem sua plenitude e facilitar a **participação** de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social.”*²⁶

Em contraste, o laconismo e a condicionalidade do texto brasileiro:

*“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição”.*

É bem verdade que, ainda assim, a boa interpretação sistemática há de inferir o status de **direito fundamental** à participação na Constituição do Brasil, especialmente tendo em vista a abertura encontrada em art. 5.º, § 2.º, mas é indubitável que se perdeu o melhor do efeito pedagógico obtido no da Espanha, e que haveria de ser muito apropriado ao Estatuto Político de um país em desenvolvimento.

Por isso, como se expôs, a teoria da democracia inclina-se hoje a distinguir com nitidez a **democracia como processo de seleção de agentes políticos**, ordinariamente por via de sufrágio, da **democracia como processo decisório de políticas públicas**. Embora ainda muito se possa inovar para o aperfeiçoamento da primeira vertente, reconhecidamente, é na segunda que se abrem as maiores promessas da participação.

É necessário, porém, além da mera afirmação em tese do modelo participativo, definir ainda sobre **que decisões** caberá aplicar as diferentes modalidades de participação, para que elas possam atuar realmente como otimizadoras da **legitimidade do processo decisório** e não apenas como mais um ritual pseudo-democrático que, em certos casos, poderia até ser inútil ou contraproducente.

A teoria democrática tem avançado neste sentido a partir da festejada distinção de AREND LIJPHART entre **democracia majoritária**, em que prevalece a regra da maioria, e **democracia consensual** (ou consociativa), em que se prevalece a regra consensual conjunta, elogiada esta por GIOVANNI SARTORI com sua afirmação de que sociedades altamente complexas e segmentadas não podem basear-se na regra da maioria, pois sua opção é ou a de serem democracias consensuais ou a de deixarem de ser democracias, na medida em que, devido à fragmentação e à intensidade das opções, as decisões passem a ser tomadas por cada vez menores margens majoritárias.

Mas não obstante os adminículos da Ciência Política, fazer essa distinção em cada país e cada caso é uma tarefa das mais árduas porque sempre envolverá numerosas variáveis, todas elas de elusiva consideração, tais como a natureza da decisão - se puramente política, se parcialmente política ou se

²⁶ Tradução e negrito do Autor.

técnica; o alcance da decisão - se referida a um indivíduo, a um grupo ou a toda a sociedade; a relação entre os custos da tomada de decisão para seus próprios tomadores e os riscos externos dela resultantes que recairão sobre os destinatários, apenas para exemplificar com algumas entre tantas outras cogitações igualmente importantes que devem ser levadas em conta para se definir se é o caso adequado para ser decidido pelo método da participação, bem como de que tipo há de ser, em que oportunidade ou fase da tomada de decisão deverá ocorrer, qual a eficácia que lhe deverá ser atribuída etc.

Há, todavia, uma terceira vertente participativa, que é a da **democracia como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas**, na qual pouca ou quase nenhuma dificuldade se apresenta como óbice para que a participação possa ser amplamente implantada. Para esta terceira vertente da democracia material nada mais é necessário do que uma ampla admissão de adequadas modalidades de **controle social** no ordenamento jurídico, e, para bem empregá-las, uma específica **preparação cívica**, suportada por uma livre e ampla rede de **informação** dos governados.

Por certo, esses dois requisitos já não podem mais ser considerados de difícil superação nesta Era da Informação, como apropriadamente a denomina Manuel Castells, mesmo em países em vias de desenvolvimento, uma vez que, por um lado, a preparação cívica se pode dar *pari passu* com a educação regular em todas as escolas, notadamente na prática diuturna da discussão dos temas coletivos e da tomada de decisão em grupo, e, por outro lado, a ampla e livre rede de informação é a proporcionada pela mídia e pela *internet*, de modo que esta vertente de realização da democracia material é bastante promissora a curto prazo, justificando-se que sobre ela sejam concentrados os esforços oficiais em todos os países.

4. A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E A SITUAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A superação da tripartição clássica

Aqui se trata da distribuição orgânico-funcional do poder estatal na moderna teoria constitucional, o que é feito a partir de uma análise de natureza cratológica, uma vez que o conceito de **Estado**, para a Ciência Política e para o Direito, não pode prescindir das idéias de **poder**²⁷ e de como ele se organiza.

²⁷ Estudos sobre o fenômeno do **poder** são multidisciplinares e, para alguns, já conformam um ramo didaticamente autônomo, a *Cratologia*, que se vem estruturando com obras produzidas durante o século XX, entre os quais se pode mencionar: MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922; BERTRAN RUSSELL, *Power*, Londres, 1938; BERTRAND DE JOUVENEL, *Du Pouvoir*, Genebra, 1947; H. D. LASSWELL, *Power and Personality*, New York, 1948; H. D. LASSWELL e ALFRED KAPLAN, *Power and Society*, New Haven, 1950; F. HUNTER., *Community Power Structure*, Chapel Hill, 1953; C. W. MILLS, *The Power Elite*, New York, 1956; R. A. DAHL, *Who Governs?*, New Haven, 1961; IDEM, *Power*, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1968; C. J. FRIEDRICH, *Man and His Government*, New York, 1963; M. STOPPINO, *Potere politico e Stato*, Milano, 1968; IDEM; e verbete *Potere*, in *Dizionario di Politica*, dir. NORBERTO BOBBIO, 2.^a ed., 1983, p. 864 ss. De minha própria autoria, mais recentemente, a *Teoria do Poder* (Sistema de Direito Político), publicado pela Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1993.

É de **poder** que se cogita, quando o tema é o Estado, entendido como a **energia da vontade dotada de algum tipo de capacidade de produzir efeitos desejados**. Nesse sentido, próprio da Cratologia, ele tem a sua origem e sua expressão mínima e espontânea nos indivíduos, mas se amplia, se integra e se qualifica incessantemente em sociedades conformadas por miríades de grupos secundários, que detém, em diferentes graus, poderes diferenciados, de modo que quanto mais pluralista for a sociedade, mais ricos os desdobramentos do poder social e mais consistente a sedimentação do poder político, que dele deriva.

São essas expressões intermédias dos grupos secundários que se põem como matrizes das **estruturas** sociais e políticas de todos os tipos de complexidade e de expressão e que **portam a riquíssima diversidade do poder social**, um fenômeno que se reitera na evolução das culturas, até que todas essas expressões se concentrem, em uma última transformação qualitativa, no **Estado**, dotando-o, então, do monopólio legítimo de todas as manifestações coercitivas e, com isso, alçando-o à mais complexa e acabada organização do poder político conhecida.²⁸

Desse modo, o **poder do Estado**, entendido como aquele que as sociedades contemporâneas lhe cometem, é, por natureza, **conceptualmente uno e indivisível**: um axioma que se torna ainda mais nítido, quando se o concebe a partir da extraordinária **integração jurídica das vontades** que confluem para produzi-lo nos complexos processos seletivos desenvolvidos nas modernas **democracias** contemporâneas, o que se sintetiza nas duas características hoje positivadas na expressão **Estado Democrático de Direito**.²⁹

Mas, se o **poder** do Estado é, por definição, **uno e indivisível**, o seu **emprego** aparece diversificadissimamente **desdobrado**, não prescindindo da possibilidade de expressar-se, igualmente, de muitos modos, para executar especializadamente distintas **funções**. Cada uma delas passa a ser, assim, um **modo específico de expressão do poder estatal**, o que remete às Constituições uma definição derivada da **expressão limitadora e condicionadora do emprego do poder estatal** pelo manejo do instituto da **competência**.

Com este preciso sentido, **a competência longe de ser um instituto que reparte o poder estatal**, simplesmente **incumbe a determinados entes e órgãos a missão de exercitá-lo**, seja de modo exclusivo, compartilhado ou em associação, daí porque PAUL LABAND denominava a Constituição de *Kompetenz von Kompetenz*.

²⁸ Tal como o define, contemporaneamente GIUSEPPE DE VERGOTTINI, in *Diritto Costituzionale Comparato*, Pádua, Edizione Cedam, 1999, p. 79: "La massima forma organizzata del potere politico nelle società contemporanea viene definita come 'stato'".

²⁹ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 1º.

E como são também variadíssimos os modos possíveis de expressão do poder político, cada um deles se desdobra numa específica **função** a ser exercida, de sorte que passam a coexistir inúmeras modalidades de funções políticas possíveis, numa lista em aberto, que resiste a todos os esforços de categorização que as esgotem.

Assim, crescem-se incessantemente às funções, tradicionais constitucionalizadas - a **normativa**, a **administrativa** e a **jurisdicional** - novas outras funções constitucionais, como, à falta de consenso científico sobre a nomenclatura, a **para-normativa**³⁰, a **para-administrativa**³¹, a **para jurisdicional**³², a **fiscalizadora**³³, a **provocativa**³⁴, a **participativa**³⁵, a **defensiva**³⁶ (håberliana) e tantas outras mais que venham a ser caracterizadas na lei ou na doutrina juspublicista contemporâneas, como, por exemplo, destacadamente assoma no Brasil a importante **função consultiva vinculadora da advocacia pública**³⁷, bem como, no Direito Comparado, outras destacadas funções como a de **jurisdição constitucional** (exercida por cortes constitucionais independentes) ou a de **regulação monetária** (a cargo de bancos centrais independentes).

Por outro lado, em se tratando de **funções públicas cometidas ao Estado**, ainda que o sejam apenas em princípio, notadamente as que exigem o exercício do **monopólio da coerção**, neste caso, como condição para que logrem produzir suas pretendidas **eficácias** jurídicas, será necessário que se defina na ordem jurídica a **quem** imputar o **dever** de exercê-las, o que toma necessário que se instituem **órgãos** aptos a desempenhá-las (melhor dito, portanto, que "poderes"), que podem ser, assim, conceituados genericamente como **formas estruturais estáveis destinadas à expressão do poder estatal**.

Ora, esses **órgãos** devem ser necessariamente criados e estruturados por **regras jurídicas**, com natureza de **normas ônticas**, que poderão ser constitucionais ou infraconstitucionais; **será, porém, exclusivamente pela constitucionalização que alguns deles concentrarão certas específicas funções tidas como essenciais à existência do Estado**, entre elas distribuindo do modo mais definido e minudente que for possível o **exercício do Poder Público**, daí o situarem-se no vértice da ordem jurídica.

Por esta razão, nessas funções e nos respectivos órgãos executores, o ilustre constitucionalista italiano GIUSEPPE DE VERGOTTINI encontra **a marca do Direito Público contemporâneo**: um fenômeno juspolítico que denomina com precisão de **"pluralidade dos centros constitucionais de imputação do poder"**.³⁸

³⁰ Exemplo: art. 217, I, CF.

³¹ Exemplo: art. 177, § 2.º, III.

³² Exemplo: art. 217, § 1.º CF.

³³ Exemplo: art. 129, II e III, CF.

³⁴ Exemplo: art. 71, XI, CF.

³⁵ Exemplo: art. 74, § 2.º, CF.

³⁶ Exemplo: art. 103, I a IX, CF.

³⁷ Instituída nos artigos 131, *caput*, e 132, *caput*, CF, que **vinculam** as autoridades consulentes ao teor do **Parecer** ou, alternativamente, a **motivar** juridicamente porque dele discordam.

³⁸ *Op. cit.* p. 419.

Tão importante é hoje, para a teoria constitucional a **estruturação do poder estatal**, assim entendida como a **distribuição de seu exercício por vários centros de imputação**, todos e cada um, com suas múltiplas **funções públicas** a executar, que alguns autores, como J. J. GOMES CANOTILHO, a eles dedicam oportunos estudos voltados a uma melhor "compreensão material das estruturas organizatório-funcionais" do Estado, o que leva ao conceito de "constituição de direitos fundamentais, materialmente legitimada, e implica, ainda, "na articulação das normas de competência com a idéia de responsabilidade constitucional dos órgãos constitucionais (sobretudo dos órgãos de soberania) **aos quais é confiada a prossecução autônoma de tarefas.**"³⁹

Este conceito, que aponta tantas **diversificadas matrizes constitucionais para a conformação dos complexos orgânico-funcionais**, que vêm sendo desenvolvidos pelo Estado em sua estruturação jurídica a partir das três revoluções fundantes do liberalismo, tem encontrado eco no pensamento teórico constitucionalista, desde as obras mais antigas às mais atuais deste século.

É o que se pode apreciar, como exemplo mais recente, em ENRICO SPAGNA MUSSO (1992), quando afirma " *que a organização estatal está composta de uma série de órgãos, coerentemente predisposta à realização dos fins originários* " e, por isso deve ser, "o órgão, considerado na *globalidade da função e da pessoa física que a intitula, a manifestar a vontade do Estado-pessoa ou do sujeito auxiliar inserido na organização pública da comunidade estatal*", exatamente na mesma linha que, como exemplo mais remoto, SANTI ROMANO também já o afirmava quase meio século antes, em 1947.⁴⁰

Outras vertentes, também contemporâneas, abalançam-se ainda a ir mais longe, ao reconhecerem, nesse **desdobramento estrutural** de entes e órgãos constitucionais, as novas formas ampliativas com que vem se apresentando, em suas mutações, o vetusto princípio da **separação de poderes**, ao distinguirem entre a separação horizontal, ou **institucional**, e a vertical, ou **territorial**, para na raiz delas encontrar **o mesmo propósito central**, que é sempre o da **contenção do poder**, praticado em todas as modalidades e submodalidades em que se possa apresentar, sempre que deva atuar para **dividi-lo, limitá-lo, condicioná-lo, fiscalizá-lo ou controlá-lo.**

³⁹ J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Ed. Almedina, 1991, 5ª edição, transcrições da p. 689. Observe-se, porém, que, não obstante ofereça essa arguta observação genérica, o Autor se atém à tripartição rigorosamente adotada na Carta de seu País.

⁴⁰ ENRICO SPAGNA MUSSO, *Diritto Costituzionale*, Pádua, Edizione Cedam, 1992, p. 60, com a nota (1) referida a SANTI ROMANO, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milão, 1947, p. 145 e ss. A respeito, ainda de SANTI ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Scritti Minori*, Milão, 1949, I, p. 1 e ss. (n/grifo).

É o tema de NUNO PIÇARRA⁴¹, de modo particular de KONRAD HESSE⁴² e o do próprio mencionado J. J. GOMES CANOTILHO, este último em sua obra já citada, quando acentua a existência do fenômeno do *poli-centrismo institucional*, que implica esse desdobramento de funções de natureza política.⁴³

O ESTADO POLICRÁTICO E OS CONTROLES RECÍPROCOS

A coexistência de vários centros de poder dentro do Estado induz a necessidade de que se equilibrem, desenvolvendo **controles recíprocos** de matriz constitucional, assegurando que prevaleçam em quaisquer circunstâncias.

A identificação dessa **matriz constitucional**, ou seja, da **instituição de determinado órgão na Carta política como expressão de algum aspecto essencial de poder estatal**, notadamente com a natureza de controle, é também objeto de referência expressa de SPAGNA MUSSO, que, diante das perplexidades que possa causar o **pluralismo orgânico**, abre um item especial em seu *Direito Constitucional*, sob o título **Os órgãos e sujeitos constitucionais: critérios de identificação**, no qual nos oferece algumas distinções relevantes para este estudo.⁴⁴

Desde logo, sob **aspecto meramente formal**, qualquer órgão ou conjunto de órgãos será **constitucional**, desde que previsto no Texto Magno, o que, por ser um critério insuficiente, leva-nos forçosamente a considerar o **aspecto material**.

Este, por sua vez, abre-nos três alternativas, consoante o critério empregado. Numa primeira alternativa, a distinção se faz entre **órgãos constitucionais subordinantes** e **órgãos constitucionais subordinados**⁴⁵, como resultado do confronto entre as **funções** exercidas por cada um deles.⁴⁶ Na segunda, a diferença se faz entre órgãos **essenciais** e **não essenciais** a um determinado ordenamento

⁴¹ NUNO PIÇARRA, *Ação dos Poderes como doutrina e princípio constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1989, p. 265.

⁴² KONRAD HESSE afirma que em nenhuma parte da Constituição "a separação de poderes se encontra completamente realizada"; e isso não só porque há interpenetração possível entre poderes como porque como podem existir "órgãos especiais" que inegavelmente detêm poder estatal mas não se enquadram em esquemas rígidos, como é o caso do **Tribunal Constitucional Federal** (Das *Bundesverfassungsgericht*), um Tribunal da Federação, autônomo e independente, inclusive financeira e orçamentariamente (v. *Grundzüge des Verfassungsgerechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Muller Verlag, Hüthig GmbH, 1995, 20ª edição, tradução brasileira de LUIS AFONSO HECK, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, ps. 365 a 367 e 487 a 489).

⁴³ J. J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, p. 711.

⁴⁴ ENRICO SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, ps. 63 a 65.

⁴⁵ V. SPAGNA MUSSO, *op. cit.* p. 63.

⁴⁶ Sob este critério, embora de assento constitucional e, portanto, atendendo ao requisito formal, o **Colégio Pedro II** (art. 242, CF), por exemplo, **não recebe na Carta Política qualquer função** que possa sequer ser confrontada, enquanto que, em outro exemplo de órgão de menção constitucional, ao **Ministério Público** (art. 127, CF) **são cometidas várias funções** (art. 129) que podem ser confrontadas com as de outros órgãos ou complexos orgânicos constitucionais.

constitucional; assim entendidos como essenciais, os que desempenham funções que sejam **expressões imediatas da soberania** ou aquelas cujo exercício **seja necessário à própria existência do Estado**⁴⁷, ou ambos.⁴⁸

Numa terceira e mais sutil classificação, SPAGNA MUSSO introduz uma distinção quanto aos **órgãos portadores ou garantidores dos valores político-constitucionais do Estado**⁴⁹, ou seja, aqueles que apresentem uma **conexão com as formas e regimes de governo adotados**, abrangendo, neste caso, não apenas **órgãos do Estado** como os **órgãos da sociedade** que desempenhem funções dessa natureza, sendo justamente aqui que se situam as funções que perfazem os **controles recíprocos**.⁵⁰

A esses órgãos **portadores ou garantidores dos valores político-constitucionais do Estado**, J.J. GOMES CANOTILHO se refere como **“órgãos constitucionais de soberania**, dado que, além de derivarem imediatamente da Constituição, destacam-se por serem coessenciais à caracterização da forma de governo constitucionalmente instituída.”⁵¹

Até aí descrevem-se generalidades teóricas e sua pertinente doutrina, mas o trabalho de identificação concreta desses **órgãos constitucionais exercentes de parcelas da soberania** só pode resultar do exame casuístico das diversas Cartas Políticas, nelas pesquisando-se a natureza das funções desempenhadas singularmente por cada um deles, bem como os respectivos graus de independência face aos demais. É o que se empreenderá a partir deste ponto, tomando especificamente o caso das **cortes de contas**.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO ÓRGÃOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÔNOMOS

Após a Segunda Guerra Mundial, a Carta italiana de 1948 e, logo em seguida, a alemã, de 1949, outorgaram a suas respectivas cortes de contas **autonomia constitucional**, postando-as como “órgãos constitucionais de soberania”. Estava inaugurada uma nova etapa para essa milenar instituição de controle

⁴⁷ V. SPAGNA MUSSO, *idem*, *ibidem*.

⁴⁸ Sob este outro critério, embora de assento constitucional, as **Guardas Municipais** (art. 144, § 8º, CF) nem desempenham funções imediatas da soberania nem são indispensáveis à existência do Estado, aliás nem mesmo à de um Município, enquanto que, no extremo oposto, as **Forças Armadas** (art. 142, CF) desempenham funções que são expressões da soberania (defesa da Pátria) e essenciais à existência do Estado (garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem).

⁴⁹ V. SPAGNA MUSSO, *idem*, ps. 64 e 65

⁵⁰ Em exemplos dados pelo próprio autor italiano, “em um Estado de democracia pluralista devem ser qualificados como sujeitos constitucionais os partidos... e se o Estado tem estrutura federal, seus Estados-membros... *Idem*, *ibidem*.”

⁵¹ J.J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, p. 709 (n/grifo).

administrativo, que havia precedido até mesmo o Estado-Nação, sintonizando-a, como isso, com o conceito fundante de **Estado Democrático de Direito**, com todas as ricas implicações juspolíticas sucintamente referidas neste trabalho.

Assim, no mesmo sentido e de modo bem explícito, Portugal, na Carta de 1976, também assegurou à sua Corte de Contas o mesmo *status* dos demais tribunais (art. 209.1.c), todos considerados “órgãos soberanos” (art. 202.1), gozando de independência e sujeitos apenas à lei (art. 203).

No Brasil, a Carta Política de 1988 instituiu o **Tribunal de Contas da União** (art. 96), como padrão para os órgãos congêneres estaduais e municipais (art. 75), gozando das mesmas prerrogativas de autonomia constitucional asseguradas aos tribunais do Judiciário (art. 73, *in fine*, c/c art. 96) de modo que, de modo enfático, no elenco de suas atribuições constitucionalmente dispostas, **satisfaz concomitantemente a todos os critérios** que igualmente o identificam e o distinguem como uma das **estruturas políticas da soberania**, no desempenho de diversas **funções de proteção de direitos fundamentais** de sede constitucional.

Com efeito, além de ser **formalmente órgão de matriz constitucional**, do mesmo modo, **materialmente**, ostenta todas as condições requeridas na classificação de SPAGNA MUSSO, a saber.

Primeiro, a de ser **órgão constitucional subordinante**, uma vez que lhe são cometidas **doze funções constitucionais** (art. 71 e § 2.º) que permitem evidenciar relações de supraordenação em face às funções de outros órgãos ou de conjuntos orgânicos do Estado independentes.

Segundo, a de ser **órgão constitucional essencial**, por desempenhar **funções políticas**, assim entendidas as que são **expressões imediatas da soberania** (art. 73, I, c/c art. 70, *caput*), uma vez que:

- 1) **aprecia a legitimidade** e não apenas a **legalidade** das contas (art. 71, I e II);
- 2) **julga as contas** de administradores públicos, com exceção das contas do Chefe do Poder Executivo (art. 71, II);
- 3) **fiscaliza** aplicações de recursos repassados pela União aos demais entes da Federação (art. 71, VI);
- 4) **aplica sanções pecuniárias** a agentes financeiros (art. 71, VIII);
- 5) **susta a execução de atos** financeiramente impugnados de todos os Poderes (art. 71, X); e
- 6) **decide a respeito de contratos** se o Poder Legislativo não tomar medidas a respeito depois de provocado (art. 71, §§ 1.º e 2.º).

Terceiro, por ser **órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito**, ou seja, porque exerce **funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático**, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo

juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a **gestão fiscal**, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes.⁵²

Em suma, se é certo que se pode afirmar, com BISCARETTI DI RUFFIA, que a **repartição de funções** dá origem à **teoria da divisão dos poderes**,⁵³ também procede asserir-se que, em termos de expressão do Poder Estatal, hoje prevalece como técnica de separação de centros de expressão do poder estatal o **policentrismo institucional**, a que se refere **J.J. GOMES CANOTILHO**.

Com efeito, a **estruturação do poder do Estado** é historicamente dinâmica, pois tem seguido a **linha da contenção de monopólios e oligopólios do poder político**, como uma providencial garantia da sociedade contra os males que eles historicamente semearam, mesmo em passado ainda muito próximo.

Assim, o **processo organizativo do poder**, como não se esgotou no constitucionalismo clássico, está longe de se ter acabado no moderno constitucionalismo, e prossegue a destacar novas funções específicas, que passam a ser desempenhadas por órgãos independentes, que não mais se incluem nos três complexos orgânicos que são denominados, por metonímia tradicional, de Poderes, porque exerciam, como ainda o exercem, o que eram antes as **únicas**, segmentações do Poder do Estado (ou os "Poderes da União", como está no art. 2.º, da Constituição brasileira), mas que hoje se alinham apenas como **mais importantes**, tanto pelas funções que desempenham quanto pela especial investidura de seus exercentes.

Os **Tribunais de Contas** no Brasil são, assim, um nítido exemplo de órgãos dotados de **autonomia constitucional**, no contexto da ordem jurídica brasileira, mas não são os únicos, porquanto, do mesmo modo, também o são as **Funções Essenciais à Justiça**, tanto em seu órgão do **ministério privado**, a Ordem dos Advogados do Brasil, quanto em seus três órgãos de **ministério público** - da sociedade (Ministério Público *tout coury*, do Estado (Advocacia Geral da União e Procuradores dos Estados) e dos hipossuficientes (Defensoria Pública), uma relação que poderá ser, em curto prazo, acrescida do Banco Central do Brasil, como já ocorre em vários países e na organização da Comunidade Européia.

À guisa de conclusão, deixa-se aqui a arguta síntese de NUNO PIÇARRA, do fenómeno de que aqui se tratou de expor: "Esta evolução está, aliás, em consonância com a progressiva transição de um método

⁵² Embora a definição das **finanças públicas**, *vis-à-vis* às **finanças privadas**, seja muito antiga, remontando aos arcanos conceitos dos **tesouros reais**, tem-se como assente que primórdios de um Direito Público Financeiro só começaram a despontar com o aparecimento das primeiras restrições jurídicas impostas aos monarcas para disporem arbitrariamente dos seus respectivos erários.

Essa submissão era uma primeira conquista de um longo processo de racionalização e juridicização das **finanças públicas**, que se desdobra, para comodidade didática, em quatro fases evolutivas distintas e denominadas, sucessivamente, de **regaliana**, **liberal**, **intervencionista** e **democrática**, que se iniciou quando da organização dos primeiros Estados modernos, existindo consenso sobre o pioneirismo histórico da Inglaterra.

⁵³ PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, **Direito Constitucional. (Instituições de Direito Público)**, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1884, p. 160.

abstrato-dedutivo para um método normativo-concreto na abordagem e no tratamento dogmático do princípio da separação dos poderes. Ele tende hoje a construir-se a partir da **ordenação de competências constitucionais concreta**.⁵⁴ (nosso grifo).

5. AS RELAÇÕES ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS DEMAIS ENTES E ÓRGÃOS ESTATAIS

AS RELAÇÕES DEPENDEM DA NATUREZA DAS FUNÇÕES COMETIDAS AOS ÓRGÃOS DE CONTAS: TÉCNICAS OU POLÍTICAS

Equacionado o problema da configuração da **natureza jurídica** das modernas cortes de contas, bem como o de sua **taxinomia**, e demonstrado que nada têm a ver diretamente com o mecanismo clássico da tripartição de Poderes, ou seja, que não se deverá buscar a solução em um enquadramento de determinado órgão independente em qualquer um dos três Poderes orgânicos tradicionais, pode-se dá-lo como superado, desde que apreciado à luz das soluções contemporâneas, com os subsídios doutrinários expostos no conceito de **policentrismo institucional**, para usar a feliz expressão de GOMES CANOTILHO, resta agora perquirir, nessa linha, a **natureza das funções por elas exercidas**.

Neste ponto há que se proceder a um exame casuístico das **funções** que lhes são atribuídas em diversos ordenamentos nacionais, conforme, aliás, a orientação de SPAGNA MUSSO, ao se referir a órgãos que no seu desempenho **portem ou garantam valores político-constitucionais do Estado**⁵⁵, uma vez que tais funções serão as que caracterizarão, em última análise, a natureza jurídica desses tribunais e conselhos.

Para este efeito, como estudo de caso, continuar-se-á tomando o elenco das funções atribuídas às cortes de contas brasileiras nos arts. 71, 74, §§ 1.º e 2.º, e 75 da Constituição, nelas procurando distinguir dois tipos de atuação de controle: o **técnico** e o **político**.

Este é o texto do *caput*: "**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:"

Como se pode observar, com a determinação de que o controle externo **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas**, já seria bastante esse *caput* para afastar a hipótese de existência de uma eventual margem discricionária para o Congresso Nacional vir a optar **se aceita ou não a coadjuvação**: muito ao contrário, **o preceito torna inequivocamente obrigatória a cooperação do Tribunal de Contas no exercício da função de controle externo**.

⁵⁴ NUNO PIÇARRA, *op. cit.*, p. 264.

Ora, se o **Poder Legislativo**, que é o poder político *par excellence*, como já o definia COOLEY, por ser o órgão máximo de representação democrática, se deve valer **necessariamente** da atuação coadjuvatória do **Tribunal de Contas**, duas conclusões parciais podem ser retiradas.

A primeira, de que a Constituição **instituiu uma distinção estrutural de cunho político** entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas; e o fez, não só por estar a mencioná-los **separadamente**, o que seria um dado puramente formal, como, e principalmente, **por que quis estabelecer entre ambos uma relação**, que não sendo paritária nem, tampouco, de hierarquia ou de subordinação, só pode ser de **cooperação**, o que claramente se expressa na voz *auxílio* (art. 71, *caput*).

Segundo, como o *caput* é genérico, e se refere irrestritamente a **controle externo**, deve-se concluir, *a priori*, **que essa cooperação foi preconizada também genericamente**, o que vale dizer que, embora não tendo toda a amplitude prevista no art. 49, IX e X, da Constituição, e de aparecer limitada por um rol de atribuições específicas, que a seguir serão examinadas (muito embora, como se verá, essas comportem também certas atuações discricionárias), é inegável que **a função de cooperação compartilha a mesma natureza política de controle exercido pelo órgão assistido**.

Torna-se, agora, muito mais fácil, com esses adinículos, examinar o elenco de **atribuições específicas** que se segue, para nelas distinguir pontualmente **quando a cooperação é apenas técnica**, ou seja, quando o Tribunal de Contas atua como especialista no processamento da **legalidade e da economicidade** dos dados contábeis financeiros, orçamentários e patrimoniais⁵⁶ e, assim, despido do caráter decisório de órgão da soberania, ou **quando a cooperação assume natureza política**, ou seja, quando o Tribunal atua na avaliação da **legitimidade** dos dados operacionais da administração financeiro-orçamentária, neste caso, mesmo sem definitividades⁵⁷, **emitindo decisões revestidas do típico caráter de órgãos da soberania**.

Com efeito, o **controle da gestão financeira pública** no Estado Democrático de Direito não mais apresenta a natureza de **subordinação** e de **subalternidade** prevalecentes no período anterior, em que predominavam os modelos positivistas de Estado hipertrofiado, caracterizadores da época das finanças públicas intervencionistas, vivida sob o signo das grandes confrontações bélicas e ideológicas do século passado.

⁵⁵ V. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, ps. 64 e 65.

⁵⁶ São **atribuições conceituais** do controle interno e do controle externo, assim relacionadas no art. 70, CF.

⁵⁷ A **definitividade** não é atributo da atividade política, como se pode constatar não só na decisão cautelar, que pode ser modificada a qualquer tempo, como nas decisões sujeitas a recursos de todo gênero.

O ressurgimento das finanças públicas liberais **voltadas aos interesses das sociedades**, tal como elas os expressam, e, por isso, submetidas à **legitimidade da ação fiscal**, deu-se no segundo Pós-Guerra e foi, assim, um fruto da paz, propiciado pela explosão das comunicações, que despertou uma renovada consciência cidadã e, com ela, reclamos de legitimidade, que ficaram abafados por quase um século.

Assim é que, com as mudanças da sociedade, mudava o Estado e, é claro, a administração pública, e novo quadro político, as finanças públicas, por serem um instrumento da administração pública, não mais poderiam ficar atreladas ao alvedrio dos Executivos e confinadas ao horizonte legitimatório extremamente curto em que eles se movem.

Era necessário voltar à pureza do referencial legislativo para expandir os horizontes de ação e, sobretudo, para estabelecer os **fundamentos de legitimidade de longo prazo para as políticas públicas**, providências indispensáveis para evitar as inflações crônicas e os endividamentos em cascata, que haviam sido os tormentos de tantos países.

Mas não bastava alongar os termos de referência administrativos com robustas afirmações de **democracia substantiva**: as demandas passavam a ter uma ancoragem mais profunda na **ética**, crescendo as exigências, não apenas de **probidade** como, inovadoramente, de **qualidade na gestão da coisa pública**, enriquecendo os conceitos correspondentes de **controle de gestão financeiro-orçamentária**.⁵⁸

Com isso, tanto os comportamentos ofensivos à **moralidade administrativa**, como os incompatíveis com a **eficiência administrativa**, deixavam de ser remotos e vagos referenciais idealizados, mas despidos de obrigatoriedade, para se tornarem referenciais positivados nas Constituições e nas leis, ambos rigorosamente - sancionados, podendo ser levantados por multiplicadas instâncias controladoras.

Como explica RICARDO LOBO TORRES, sopra um novo hausto a permear a moral no Direito: "*Na moderna democracia deliberativa o direito não se justifica (mais) a si próprio, senão que vai buscar fora de si, nos princípios morais, a sua razão de ser*"⁵⁹; ao que se pode, na mesma linha, acrescentar que a administração pública não se justifica, tampouco, pela mera **eficácia** com que atua, senão que deve buscar nas demandas reais da sociedade a que serve, a **eficiência** como razão de ser, pois **esta é a resposta certa aos reclamos de legitimidade**.

Desse modo alterada, a administração pública, enquanto **função de um Estado subsidiário à sociedade**, e não mais um conjunto de **prerrogativas de um Estado tutor**, passa então a ser submetida, como já se expôs, não mais somente ao tradicional crivo da **legalidade**, em que se demandava apenas

⁵⁸ Tal como legislado na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

⁵⁹ RICARDO LOBO TORRES, *O princípio da transparência no Direito Financeiro*, in *Revista de Direito* da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 2001, ps. 133 e ss.

a qualidade da **eficácia**, mas, ainda em acréscimo, aos da **licitude e da legitimidade**, justificando-se, respectivamente, perante as demandas, pela **eficiência** e pela **moralidade administrativas**, que despontam como **novos princípios constitucionais**.

Nesse renovado quadro, a gestão fiscal pública se vai tornando, cada vez mais intensamente, a necessária, obrigatória e transparente expressão financeira de **políticas públicas legítimas**, portanto, consentidas e subsidiárias, que devem, por isso, prever **riscos fiscais**, e no desempenho das quais, os agentes políticos e administrativos devem atuar com qualidades de **prudência, responsabilidade e responsividade, abrindo, em consequência, a todas as cortes de contas**, amplas e fascinantes fronteiras nesse novo e delicado, mas superiormente concebido, **controle fiscal da legitimidade**, assim inaugurado.

Por derradeiro, e na mesma direção, que é a de **realização da legitimidade democrática nas finanças públicas**, justifica-se o parágrafo único do dispositivo em exame, **ao estender a atuação do Tribunal de Contas a toda a sociedade** (pessoas físicas e pessoas privadas em geral), o que já seria um preceito suficientemente incisivo para desqualificar qualquer limitação exegética que ainda o pretendesse reduzir a uma atuação meramente interna e subordinada, de controle de **legalidade**.

Segue-se, sob essa orientação conceptual contemporânea, que é uma autêntica marca juspolítica de nossos dias, o **exame pontual** das atribuições que vêm expressas nos incisos e nos demais preceitos que explicitam funções das cortes de contas brasileiras.

- 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.

Este inciso também se agrega como poderoso reforço da interpretação aqui preconizada, **pois nele se institui uma claríssima competência autônoma do Tribunal de Contas** para apreciar não apenas a legalidade e a economicidade das contas do Chefe do Poder Executivo, como se estende à sua **legitimidade**, abrindo-lhe uma extensa margem discricionária para emitir um **parecer**, um ato fundamentado que não poderá ser modificado pelo Poder Legislativo, mas apenas considerado ou não por ocasião do julgamento parlamentar dessas contas (art. 49, IX, CF), tratando-se, portanto, de uma **cooperação de natureza mista: parte técnica, parte política**, como a seguir se aponta.

- 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;

Novamente, neste segundo inciso, se está caracterizando uma atuação combinada, **técnica e política**, esta, não apenas pela atribuição de examinar a **legitimidade** das contas, como pela previsão de atuar **autonomamente**, decidindo apenas por si (julgar as contas) e não mais em cooperação com o Poder Legislativo.

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;

Atribuição registrária, das mais antigas atribuídas às Cortes de Contas, nitidamente de natureza técnica.

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, orçamentaria, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (n/ grifo)

A expressão **iniciativa própria** já diz tudo, até porque as inspeções e auditorias podem ser realizadas no próprio Poder Legislativo, o que não poderia ocorrer se partisse de um órgão subordinado. Este inciso é, por isso, relevante para definir-lhe uma **função política** e, a partir dela, fixar-se a taxinomia dos Tribunais de Contas.

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;

Aqui se prevê outra atividade **técnica**.

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;

Como é necessário **interpretar** as cláusulas dos atos complexos mencionados, o que inclui avaliação de **legitimidade**, esta atividade de controle é também de natureza mista: **técnica e política**.

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;

A prestação de informações ao Poder Legislativo é uma característica indissociável do regime democrático, mas resulta em mero ato declaratório.

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; (n/grifo)

Novamente, neste inciso, caracteriza-se uma atuação **autônoma** do Tribunal de Contas, ao decidir apenas por si (*aplicar sanções*) e aqui, observe-se, **não mais em cooperação com o Poder Legislativo**.

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

Também aqui se trata de atuação vinculada por motivo de ilegalidade.

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

104

O ato de **sustação**, embora neste caso não seja definitivo, é uma decisão de natureza **política** exercida pelo Tribunal de Contas, em que se manifesta a soberania do Estado ao incidir sobre atividades financeira públicas de **qualquer outro órgão ou entidade**.

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

No caso de não serem sanções aplicáveis pelo próprio Tribunal de Contas, essa representação será mandamental e de caráter técnico.

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

§ 2º. 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. (n/grifo)

Com esses dispositivos, inverte-se a previsão acima, do inciso X, uma vez que a **iniciativa** da sustação fica reservada ao Poder Legislativo, só se devolvendo o **poder decisório** ao Tribunal se ocorrer omissão do Congresso Nacional ou do Poder Executivo, o que reinvestirá constitucionalmente a Corte de Contas no exercício de uma atividade de natureza **política**, tipicamente de exercício de poderes da soberania em face dos demais Poderes referidos.

Estranhamente, essa previsão de sustação de contratos não se aplica ao Poder Judiciário; isso, por

falta de expressa previsão constitucional, que é sempre necessária quando se trata de interferências entre Poderes.⁶⁰

Art. 74...

§ 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 irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Esses dois parágrafos atribuem novas e especialíssimas funções aos Tribunais de Contas; o primeiro deles, determinando que os responsáveis pela gestão fiscal lhes dêem **ciência de irregularidades ou ilegalidade**, e o segundo, facultando aos nele legitimados, de modo amplíssimo, a **provocar-lhe a ação fiscalizatória autônoma**.

No segundo caso, fica novamente e sobremodo patenteado que a ordem jurídica brasileira tem nos Tribunais de Contas um instrumento da cidadania ativa, o que os torna, também por isso, **indispensáveis ao bom funcionamento do regime democrático**.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção 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.

Aqui se estendem a todos os órgãos congêneres da Federação as normas prescritas para o Tribunal de Contas da União, compreendida na expressão *fiscalização*, por um tropo de linguagem, todas as **funções acima examinadas**, de modo que se pode afirmar que **a natureza jurídica e a taxinomia de todos aqueles órgãos de contas são constitucionalmente análogas**.

Essa resenha de funções examinadas, **técnicas e políticas**, demonstram à saciedade o **hibridismo funcional** do Tribunal de Contas na organização constitucional brasileira e, por isso, o caracterizam como um órgão autônomo da estrutura constitucional do Estado, **compartilhando dos poderes inerentes à soberania**.

E não se alegue, palidamente, em contrário, o argumento que equivocadamente se tem apregoado, apoiado não mais que em uma pobre exegese filológica, a de que o Tribunal de Contas, seria um "órgão auxiliar" do Poder Legislativo e, por isso, dele parte integrante. Trata-se de uma falácia, porquanto

⁶⁰ Nesta linha, do autor deste Parecer, o artigo Interferência entre Poderes do Estado. Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988. In *Boletim de Direito Administrativo*, Ano VI, n.º 6, junho de 1990, ps. 331 a 344.

a voz "auxílio" não traduz qualquer sentido de **subordinação** nesse contexto, como foi demonstrado, mas de **cooperação** entre entes independentes.

Fica, a respeito, como uma conclusão parcial, esta que se faz com plena harmonia da boa doutrina, encontrada na lição da sempre precisa ODETE MEDAUAR:

"A Constituição Federal, em artigo algum, utiliza a expressão "órgão auxiliar"; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio do poder responsável, em última instância, por essa fiscalização."

E arremata a brilhante administrativista:

"Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou **inserido na estrutura do Legislativo**. (n/grifo). Se a sua função é de atuar em auxílio do Poder Legislativo. Sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura **instituição estatal independente** (grifo da Autora)."⁶¹

E no mesmo sentido, inclina-se a doutrina tradicional de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, quando assevera que "O ser órgão auxiliar não configura, por si só, a **integração** em um dado conjunto orgânico... O Tribunal de Contas, em verdade, não é subordinado ao Poder Legislativo, nem está sob a tutela dele."⁶² (n/grifo).

Afinal, valha o aditamento, um "órgão auxiliar", se devesse ser entendido como **subalterno** ou **integrado**, não poderia apreciar as contas da Mesa do Poder Legislativo, como tem reiteradamente reconhecido o Supremo Tribunal Federal.⁶³

Mas o argumento final e definitivo de que a expressão "com auxílio de" **não implica qualquer integração do órgão de contas competente ao Poder Legislativo, é a própria Constituição que o traz**, patente e extrema de dúvidas, no artigo 31, § 1.º **ao referir-se às três modalidades de auxílio de que se poderão valer as Câmaras de Vereadores**, que serão, indiferentemente, conforme a respectiva estrutura política, a do Estado-membro (com duas possibilidades: 1.º. o Tribunal de Contas do Estado ou 2.º. o Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios) ou a do próprio Município (3.º. o Tribunal de Contas do Município).

⁶¹ ODETE MEDAUAR, *Controle da Administração Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, ps.140 e 141.

⁶² CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, *O Tribunal de Contas e sua Jurisdição*, Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1982, p. 122.

Resulta, assim, meridianamente claro que, para o exercício dessa função constitucional de **auxiliar** no controle externo de contas públicas, **não é necessário que o órgão cooperador sequer pertença à estrutura do órgão ou do complexo orgânico que será auxiliado**, pois, se assim o fosse, ter-se-ia a esdruxularia de contar com um Poder Municipal **integrado** por um órgão estadual em mais de cinco mil e quinhentos Municípios brasileiros.

Mas mesmo sem esse adinículo irretrucável, (uma vez que se encontra na própria Constituição que se pretende interpretar), já de há muito, alguns monografistas brasileiros mais antigos, como PONTES DE MIRANDA e CASTRO NUNES, referidos por JARBAS MARANHÃO, se mostravam intrigados com o problema desta “posição entre os Poderes”; mas concordavam ambos, depois de exporem suas respectivas razões de perplexidade, que não cabendo em nenhum deles, mas sendo responsável por fiscalizá-los, a única posição taxinômica plausível para o Tribunal de Contas seria **fora de todos eles**, uma vez que sua **“criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição”**, concluiria ainda PONTES DE MIRANDA, alardeando todo seu talento antecipativo.⁶⁴

E assim encerra o artigo JARBAS MARANHÃO, tecendo suas próprias considerações: “Talvez por isso 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”.⁶⁵

Vê-se, pois, que o conceito de **auxiliar** nada tem a ver com o de **subordinação** e, muito menos, com o de **integração** (ainda porque, se fosse este o caso, restaria definir em qual dos Poderes seria absorvido, afinal, o Tribunal de Contas), bastando, para tanto, remontar ao elenco das funções constitucionais acima analisadas para se certificar que, na verdade, **as cortes de contas auxiliam a todos os Poderes e a todos os órgãos constitucionalmente autônomos, estendendo seu auxílio até a outros entes da Federação** (art. 31, § 1.º e art. 161, parágrafo único, CF).

Como se deduz do exposto, no sistema brasileiro **as cortes de contas, não importa o nível federativo em que se apresentem, é órgão constitucional cooperador plural e onímido de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação.**

O mesmo ocorre, como foi atrás lembrado, com inúmeros órgãos constitucionalmente autônomos já criados tanto no Brasil, como as **funções essenciais à justiça**, quanto exterior, como a **Corte Cons-**

⁶³ ADInMC 1.779-PE (DJU de 22.05.98); ADIL 849-MT, (RTJ 153/73); ADInMC 1.964-ES (acórdão ainda não publicado).

⁶⁴ Apud JARBAS MARANHÃO, *A Constituição de 1988 e o Tribunal e Contas: seus primórdios, normas e atribuições*, *Revista de Informação Legislativa*, A. 30, n. 119, jul./set. 1993, p. 267

⁶⁵ *Op. cit.* P. 48.

titucional, na Alemanha, o **Banco Federal de Reserva**, nos Estados Unidos, e outras tantas outras entidades independentes que transcendem, em vários países e em diferentes Constituições, o velho esquema tripartite adotado para os complexos orgânicos de poder descritos por MONTESQUIEU.

Em sólido reforço dessa conclusão e como contribuição derradeira à questão da **independência do Tribunal de Contas**, transcreve-se a douda lição de RICARDO LOBO TORRES, reiterada em sua recente edição do acatado *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*.⁶⁶

“O tribunal de contas, a nosso ver, é órgão auxiliar dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política: auxilia o legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a administração e o judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos. Rui Barbosa já lhe indicava essas características ao defini-lo como “um mediador independente posto de permeio entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um voto oportuno” – “é imensa a doutrina, assim brasileira que estrangeira, favorável à colocação do tribunal de contas como órgão auxiliar dos poderes do estado, principalmente do legislativo e do executivo. Demais disso, o tribunal de contas auxilia a própria comunidade”, uma vez que a constituição federal aumentou a participação do povo no controle do patrimônio público e na defesa dos direitos difusos. O tribunal de contas, por conseguinte, tem o seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes.”⁶⁷ (sic)

⁶⁶ 2.ª edição, revista e atualizada.

⁶⁷ RICARDO LOBO TORRES, *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2000, Vol. V, *O Orçamento na Constituição*, ps. 358 e 359.

A TRADICIONAL RELAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM OS PARLAMENTOS

A prestação de contas aos parlamentos tornou-se uma prática comum nos países de tradição democrática, pelas mesmas razões que tornaram necessária a instituição da democracia indireta, exercida através de representantes.

Nem todos, porém, submetem, em razão dessa especial relação, o órgão de contas ao poder Legislativo. São exceções, a Inglaterra, em que o *National Audit Office* está formalmente ligado ao Parlamento por uma Lei de 1983, sob a autoridade do Controlador e Auditor Geral (*Controller and Auditor General*), e a Espanha, em que o *Tribunal de Cuentas*, além de destinatário de todas as suas comunicações e do relatório anual, depende das Cortes.⁶⁸

Até mesmo em países em que as cortes de contas estão historicamente vinculadas ao Poder Executivo, como é o caso dos que seguem a tradição da cortes francesa, costuma-se ressaltar uma especial relação com o Parlamento (como, por exemplo, no art. 47 da Carta francesa).

No Brasil, embora, como vimos, desde a vigência da Constituição de 1988 o Tribunal de Contas atue como **órgão auxiliar** de todos os Poderes, bem como, dos demais órgãos constitucionalmente autônomos, não só a tradição republicana como a expressa menção constitucional mantém uma **vinculação funcional** destacada e especial com o Poder Legislativo (expressa em vários dispositivos: art. 71, *caput*, e incisos IV, VII, X, XI, §§ 1.º e 4.º, e art. 72 e seus §§ 1.º e 2.º).

Do mesmo modo em Portugal, embora com maior laconismo, essa especial relação está contemplada na Constituição entre as competências de controle da Assembleia da República, atribuindo-a a **tomada de contas** do Estado e de outros entes públicos determinados em lei, instruídas com o Parecer do Tribunal de Contas (art. 162, *d*, da Constituição de Portugal).

6. AS RELAÇÕES ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A SOCIEDADE

TITULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E SEU CONTROLE

Tradicionalmente, coube aos soberanos absolutos a titularidade dos recursos hoje denominados de **públicos**, que, para afirmá-la, faziam em regra cunhar as moedas com sua efígie, mas, na verdade, a moeda, como expressão de riqueza e meio de troca, tinha surgido independentemente do poder político, como uma prática comercial entre mercadores.

⁶⁸ Fonte: CHRISTIAN DESCHEENMAEKER, *op. cit.*, ps. 189 e 194.

Assim, como expressão da economia dos grupos sociais, a moeda pertence às sociedades, que a criam para representar as riquezas que geram e para servir de meio de troca de mercadorias e de serviços, e, portanto, é, neste sentido original, um bem **público**, sem que seja necessariamente estatal.

Quando as monarquias absolutas tomaram a si o monopólio da emissão da moeda, ela perdeu formalmente essa característica, para se tornar um bem regaliano, conformando os erários reais, um domínio que se estendeu da moeda a todas as operações a ela relativas, fazendo dos Estados, no processo, um agente ativo na economia.

No extenso período em que se confundiam totalmente o erário do rei e o erário do público, o **controle das finanças do rei** não se distinguia do **controle das finanças do reino**, de modo que, quando sobreveio a distinção entre os dois erários, os órgãos de contas que cuidavam então das finanças do rei se foram concentrando, cada vez mais, na missão de controle não apenas desses recursos pessoais do soberano, mas dos dinheiros públicos em geral, assim entendidos os arrecadados da sociedade para a satisfação de suas necessidades gerais (destinação principal), bem como à manutenção do aparato do Estado (destinação secundária).

Mas o processo de controle dos recursos retirados das sociedades pelos Estados passaria ainda por sucessivas fases de conformação, acompanhando o desenvolvimento da democracia, pois a relação de controle passaria do rei para os **parlamentos**, como câmaras de representantes dos contribuintes, fase em que o controle permaneceu exclusivamente estatal, até que, finalmente, agregou-se ao parlamentar o controle pela **cidadania**, por via participativa: um controle social, cuja importância vem avultando nos sistemas de direito público de vanguarda.

A RELAÇÃO POR VIA PARLAMENTAR DA DEMOCRACIA INDIRETA E DA SEMI-DIRETA

Como já se sublinhou, a relação entre os órgãos de contas e os Parlamentos é a tradicional e a difundida nos países que praticam regimes democráticos, pois os **Legislativos** têm entre seus deveres constitucionais a tomada de contas dos governantes, como órgãos do poder do Estado que congregam os representantes do povo: o soberano nas democracias.

Na verdade, não é mais tão importante a qualificação dessa relação entre os Parlamentos e os órgãos de contas, ou seja, se estes cooperam como órgãos independentes, subordinados, auxiliares ou sob qualquer outra denominação, sempre que ambos gozem necessária **autonomia constitucional** para desempenhar suas respectivas atribuições de natureza exclusiva.

Assim é que no exame de caso brasileiro foram demonstradas tanto a distinção entre as competências políticas e técnicas das cortes de contas e apontadas as hipóteses em que as competências são exercidas em caráter de exclusividade, pelo que, em síntese, a qualificação mais adequada para essas relações complexas é, pois, de **complementaridade**.

Mas a essa relação das **cortes de contas** com os Parlamentos, próprias da **democracia indireta**, a que se exerce pela escolha dos governantes, não afasta a **relação direta** com os governados, uma necessidade nas poliarquias contemporâneas, em que os Parlamentos já não mais oferecem condições de refletir com fidelidade o pluralismo da sociedade, de modo que a via participativa da **democracia semi-direta** se vai tornando uma complementação cada vez mais exigida.

Assim é que a admissão da via participativa, vem marcando uma nova etapa na evolução das cortes de contas, pois a relação direta, se tem mostrado benéfica por vários motivos: primeiro, quanto à sua **legitimidade**, que se renova e se reafirma com a abertura direta à cidadania; segundo, quanto à sua **autonomia**, que se reforça materialmente no desempenho de atribuições processualizadas próprias e exclusivas, e terceiro, pela **responsabilidade política**, que se acresce com o dever de atuar por provocação direta da sociedade.

No caso brasileiro, essa relação da democracia semi-direta está definida nos seguintes termos: “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” (art. 74, § 2.º).

Essa norma se estende a todas as demais cortes de contas do País: dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das mega-cidades capitais dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Como se observa, os regimentos internos dessas cortes, em cumprimento ao comando preceptivo de abertura participativa de provocação, no uso das atribuições constitucionais de auto-organização (art. 73, combinado com o art. 96, I, a), deverão instituir em seus respectivos atos regimentais a forma pela qual receberão e processarão até a decisão as denúncias de ilegalidades ou até mesmo de irregularidades.

A existência desse processo, devidamente formalizado no direito, conforma a relação direta em que tanto o **cidadão**, individualmente, como os entes da sociedade indicados – partido político, associação ou sindicato – enquanto **órgãos sociais da cidadania**, legitimados à provocação do controle, passam a exigir diretamente das cortes de contas brasileiras sua atuação investigatória e sancionatória.

Atribuições semelhantes, agasalhando a participação cidadã, ainda que não tenham sido especificamente definidas como a que se transcreve da Constituição da República Federativa do Brasil, podem ser, ainda como exemplos, dessumidas do direito geral de petição do art. 52 da Constituição de Portugal, da prerrogativa geral de participação do art. 23 da Constituição da Espanha e do direito de ação universal do art. 24 da Constituição da Itália relativamente às suas respectivas cortes de contas.

CONCLUSÕES NA LINHA DO CONTROLE SOCIAL

No Estado Democrático de Direito, tal como se enuncia no frontispício de sua Carta paradigmática, a Lei Básica de Bonn de 1949, a pessoa humana é o centro ético do Estado e do Direito, que existem para

“respeitá-la e protegê-la”.⁶⁹ A lei é uma expressão positiva do Direito, mas não o esgota, pois a proteção dos valores inerentes ao homem depassa de muito o que se possa conter na **legalidade** estrita. Por esta razão, o conceito de Estado Democrático de Direito não pode prescindir da **legitimidade** e da **licitude** na atuação dos agentes e órgãos do Estado, que lhe conferirão juridicidade plena.

Pelo mesmo motivo, a própria **lei**, entendida como produto das casas legislativas, é insuficiente para reger toda a complexidade da vida humana nas sociedades contemporâneas, embora seja imprescindível para garantir-lhe a coesão e a coerência, de modo que ela ocupa o centro da ordem jurídica subconstitucional, conformada por uma constelação de todo tipo de normas, tais como os regulamentos, regimentos e as diversas regulações autônomas, e, por sua vez, cada uma delas, com seu respectivo séquito de normas administrativas secundárias.

Como todo esse complexo normativo não escapa aos requisitos de **juridicidade**, é necessário que qualquer norma, oriunda ou não dos parlamentos, **seja democraticamente legitimada** pela observância do respectivo e devido processo legal, em que a **participação** cidadã seja assegurada na medida do possível e do razoável, se não na tomada de decisão, pelo menos e inafastavelmente no **controle social** dos decorrentes resultados das políticas públicas executadas.

Em princípio, em se tratando de políticas públicas, seria ocioso afirmar que a mais importante delas é a da **educação** e que todos os demais avanços sociais dela dependerão. Seria ocioso afirmá-lo, se não fora, para reiterar aqui enfaticamente, à guisa de conclusão, **a importância de educar o cidadão para a democracia**, mostrando-lhe, desde a mais tenra idade, que enquanto a sociedade é a realidade tangível, pois é conformada por pessoas – **todas as pessoas** – o Estado, em suas múltiplas configurações, é uma virtualidade necessária para que pessoas – **algumas pessoas** – possam tomar e executar decisões de interesse geral da sociedade e que, por isso, todo tipo de participação nesse processo interativo será importante para a vida de todos e de cada um, mas, em especial, porque é a mais fácil e permanentemente acessível, destaca-se essa modalidade de participação democrática exercida através dos instrumentos abertos ao **controle social**, isso não só pelo valor que possa ter em cada caso em razão de seu conteúdo, como e principalmente, pelo que sempre terá como exemplo de civismo.

Com efeito, a vitalidade do **controle social** depende sobretudo da **educação do cidadão para a democracia**, particularmente, no caso em exame da área de atribuições da cortes de contas, para que essa função participativa tenha êxito, uma específica educação voltada à consciência da *res publica* e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado.

⁶⁹ Art. 1. - 1. *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.* (A dignidade do homem é intangível. É dever de todos os poderes estatais respeitá-la e protegê-la).

7. CONCLUSOES

AS MUTAÇÕES DOS ÓRGÃOS DE CONTAS

Se é certo que a sociedade mudou durante o “curto” século XX, como o denominou Hobsbawn, e que, por isso, o Estado também se transformou, para melhor, como Estado **Democrático** de Direito, não é menos certo que suas estruturas, em distintos graus de evolução, tendem a absorver em suas específicas funções este novo conceito de poder político, em que a **legitimidade**, mais do que a legalidade estrita o foi no passado recente, é a pedra de toque da juridicidade.

À medida em que as instituições de poder reflitam essa contingência, cada uma delas passa por sua própria mutação aperfeiçoadora dessa sintonia entre o poder político e sua origem popular, não importa se isso ocorra por previsão constitucional específica ou a partir de mera previsão genérica de participação, a ser implementada pelas leis, porquanto o que realmente releva, reitera-se, é o desenvolvimento de uma geral percepção de que a defesa da coisa pública nada mais é que a defesa do próprio cidadão, como centro do sistema político.

Valham, em apoio dessa asserção, as palavras de RINO GRACILI E LEONARDO MELE na comunicação conjunta apresentada no XLVII Seminário de Estudos de Ciências da Administração na Itália:⁷⁰ “Em última análise, o modo de entender a atividade da Administração Pública, tende ao recebimento da inspiração do cidadão de se constituir no centro do sistema, ligando o próprio interesse ao público de tal modo a ter imediata capacidade de resposta às suas expectativas.”

113

AS CORTES DE CONTAS: DE ÓRGÃOS TRADICIONAIS DE CONTROLE CONTÁBIL A ÓRGÃOS DE VANGUARDA DE CONTROLE ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS ESTADOS POLICRÁTICOS E DEMOCRÁTICOS

Poucos órgãos do Estado contemporâneo podem exibir um percurso histórico quase milenar, mas são ainda mais raros os que evoluíram e atualizaram as suas funções desde sua origem à atual conformação, com que, *mutatis mutandis*, atualmente se apresentam, nas diversas estruturas de Poder Político.

Com efeito, nesse longo período, desde as conformações pré-renascentistas às renascentistas do Estado, passando pelas estruturações intermédias, do Estado páleo-liberal, do Estado de direito e dos vários modelos de Estado intervencionista, até a atual configuração do Estado democrático de direito, os

⁷⁰ Realizado em Varenna, Villa Monasterio, de 20 a 22 de setembro de 2001, com os Anais publicados sob o título *Autorità e Consenso nell'Attività Amministrativa*, Milão, 2002, Dott. A. Giuffrè Editore, p. 302 (n/ trad.).

órgãos de contas se foram adaptando às multiplicadas e cambiantes necessidades de atender aos controles da gestão dos dinheiros públicos.

Analicamente, essa evolução se processou de três formas: na ampliação do **objeto** da fiscalização, na multiplicação de **sujeitos** fiscalizados e na diversificação da **finalidade** do controle por eles exercidas.

Assim, quanto ao **objeto da fiscalização**, se, de um lado, é certo que os órgãos de contas deveram sua origem à necessidade de **fiscalização contábil**, a ela se acrescentaram a gestão financeira pública, a instituição do orçamento e do orçamento-programa e a gestão patrimonial pública, com as necessidades de **fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**.

Por outro lado, quanto aos **sujeitos à fiscalização**, a evolução partiu do **Rei**, alcançou a **administração direta**, estendeu-se à gestão dos demais **Poderes do Estado**, à das entidades da **administração indireta** e, mais recentemente, à dos **órgãos constitucionalmente autônomos**.

Por derradeiro, quanto à **finalidade da fiscalização**, se é certo que esses órgãos deveram sua origem à necessidade de controlar a **regularidade** de contas, com funções predominantemente contábeis, é inegável que, em vez de aí ficarem e se tornarem obsoletos e decorativos, que mais não fosse em razão do aperfeiçoamento dos métodos registrários, com o Estado de Direito expandiram a sua atuação para atender a outras necessidades, tal como controlar as **contas do administradores**, a **legalidade** dos dispêndios e, no Estado Democrático de Direito, a controlar a **legitimidade** e a **economicidade** da gestão financeira, o que inclui a **aplicação das subvenções e a renúncia de receitas**.⁷¹

Em suma: nessa evolução histórica, os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas **órgãos do Estado** para serem também **órgãos da sociedade no Estado**, pois a ela servem não apenas **indiretamente**, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como **diretamente** à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o Século XXI.

⁷¹ Ainda na linha do estudo de caso, tomado exemplificativamente, a **Constituição do Brasil** é exemplo de modernidade e minúcia na descrição das funções cometidas às cortes de contas, ao destacar os referidos **objetos, sujeitos e finalidades**, como se pode verificar da redação do seu 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 das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder" (n/ grifos).



Finanças europeias: da união aduaneira à moeda única*

António de Sousa Franco, Professor da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica

* Intervenção a partir da transcrição das gravações sem revisão do Autor

Senhor Conselheiro Presidente, Excelência, Ilustre Professor Diogo Neto, Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Tribunal de Contas da União, Excelentíssimos Senhores Ministros, Conselheiros e Conferencistas, minhas Senhoras e meus Senhores, muito obrigado pela generosidade da apresentação; e passaria directamente ao tema.

Procurando analisar os aspectos fundamentais, não tanto, ou não apenas da construção europeia, da construção das várias comunidades europeias que deram origem ao que depois do Tratado de Maastricht de 1992, chamamos União Europeia, mas sobretudo ao modo como essa construção se foi traduzindo numa evolução das finanças públicas europeias e do controlo financeiro a nível das comunidades e da União Europeia. Falarei, depois de uma introdução, de 3 fases marcantes da evolução, neste último meio século, da organização jurídico-política da Europa, e depois tentarei formular uma conclusão.

À laia de introdução, recordarei, apenas, que as comunidades europeias são 3, foram criadas depois de duas sangrentas guerras mundiais que dividiram entre si a Europa, mas porque a Europa desde os descobrimentos até ao século XX dominou o mundo, criando aquela situação que Fernand Braudel chamou de Euromundo, essas duas guerras civis europeias tiveram a designação de guerras mundiais, porque determinaram a intervenção das grandes potências mundiais (o Brasil interveio na segunda, nomeadamente). A Europa saiu exausta dessas guerras civis europeias e, por isso, surgiu a necessidade dos movimentos sociais, na opinião dos pensadores sobre a história e o destino da Europa, de construir formas de unidade europeia, que no passado tinham sido formas imperiais baseadas no domínio de um povo desde o império romano sobre muitos outros e que se tinha chegado à conclusão no século XX, que por via imperial só geravam guerras como as duas guerras mundiais que foram disputas do império da Europa e do império do mundo. Ao contrário do que se pensa, é claramente um movimento com objectivos políticos. Há pluralismo e até divergência. Há um debate permanente sobre a caracterização desses objectivos, bem como dos meios de os atingir; mas, é claro desde o início, que os países fundadores da Europa, governantes de 6 estados democráticos, foram a Alemanha, a França, a Itália, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo, aos quais depois se foram juntando outros estados democráticos, hoje 15 – espera-se que em 2004 mais 10, 25 – e o processo de alargamento é um processo constante de crescimento da Europa, pela agregação de novos estados, que têm apenas de preencher um requisito – serem na sua estrutura jurídico-constitucional e na sua estrutura social e cultural estados de direito democráticos situados no espaço mais cultural e político do que propriamente geográfico da Europa. Ora esse movimento europeu nasce desde o início da reflexão, do fracasso dos impérios e do fim do Euromundo, e tem como objectivo assumido logo no preâmbulo dos tratados europeus, realizar a paz na Europa e o desenvolvimento, não apenas económico mas também social e cultural dos povos europeus, tendo como requisito que os estados integrantes do movimento sejam estados de direito democrático.

Desde o início há a partir desta base comum de construção europeia dos 6 dos anos 50, aos previsíveis 25 em 2004, uma multidão de opiniões diferentes e basicamente, para simplificar o grande alinhamento das instituições europeias, pode dizer-se que constitui o diálogo, a tensão, a dialéctica, sempre superada em cada momento de revisão das instituições europeias. E este é um deles – está a funcionar uma convenção que apresentará aos estados, um projecto daquilo que a própria convenção designa de tratado constitucional europeu – estamos, infelizmente por circunstâncias várias da história do mundo, no momento em que, na minha opinião, ou até já acabou ou está em risco, e a própria União Europeia está profundamente dividida perante aquilo que tinha acordado em 1992, que seria uma política externa e de segurança comum, com uma profunda oposição entre os próprios Estados-Membros da União.

Mas, por isso mesmo, este momento torna, julgo eu, significativo também reflectir sobre a história da União Europeia e essa história é marcada no momento inicial, além dos factores que referi, por um debate que continua hoje entre federalistas, por um lado, e, por outro, aquilo que uns chamam confederalistas, outros chamam soberanistas – defensores da soberania dos estados, como elemento primordial da construção europeia, e outros chamam até nacionalistas numa concepção, porventura imprópria da expressão. Para os federalistas, como é sabido, o objectivo do movimento será a construção de um estado federal, e um grande político europeu, que não foi aliás federalista, mas anti-federalista, apelou no entanto à constituição de qualquer coisa que ele próprio designou, retomando a expressão de Vítor Hugo, visionário já no século XIX, como qualquer coisa parecida com uns Estados Unidos da Europa. Foi Winston Churchill quem, retomando a expressão de Vítor Hugo, falou de Estados Unidos da Europa – ele que não era federalista – e esse debate inicial deu origem durante os anos 50 (em que havia ameaças à paz, a Europa dividida entre estados ditatoriais e estados democráticos, estados capitalistas e estados comunistas, a necessidade da reconstrução no após guerra e uma certa dependência da Europa perante os Estados Unidos) deu origem durante os anos 50, dizia, a 3 tratados, em rigor a 4, mas um não foi ratificado: o Tratado de Paris de 1951 que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 52 que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, extinta no final do ano passado, por integração no conjunto das comunidades europeias. Depois um outro Tratado de Paris que, avançando directamente para o campo político, tentou criar uma Comunidade Europeia de Defesa que tivesse já uma política externa comum e um exército comum e que não entrou em vigor pela recusa de ratificação do Senado francês, e em 1957/58 dois Tratados de Roma que criaram uma Comunidade Económica Europeia com a vocação genérica de construir, primeiro uma união aduaneira, depois um mercado comum de factores de produção, e, finalmente, uma união económica monetária e política; e a Comunidade Europeia de Energia Atómica destinada a coordenar as políticas nucleares dos estados europeus. Temos estes dois tratados, os dois de Paris, um dos quais não chegou a entrar em vigor (da Comunidade Europeia de Defesa), porque o parlamento francês lhe recusou ratificação, e, não por acaso, o tratado foi celebrado antes da morte de Estaline

e a recusa de ratificação ocorreu depois da morte de Estaline, isto é, o tratado era uma resposta europeia a uma ameaça que se tornou mais fraca e que por isso mesmo fez cair a dimensão político-militar e manteve as económicas. Os primeiros dois tratados eram mais claramente federalistas, a CECA cobrava um imposto europeu directo sobre os produtos do carvão e do aço, tinha poderes mais claramente inspirados pela estrutura de um estado federal; a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica representam um recuo inspirado pelo realismo e pelo fracasso do projecto da Comunidade Europeia da Defesa, têm como todos os tratados europeus até hoje têm tido, uma vertente federalista e uma vertente soberanista ou confederal.

À luz destes princípios – a democracia e o estado de direito – e destes objectivos, a paz e o desenvolvimento da Europa têm sido conseguidos com êxito e desta prioridade, primeiro uma estratégia de integração económica, mas acompanhada sempre de uma visão clara de objectivos que são supra económicos e de avanços possíveis nos domínios extra económicos, podemos dizer que o avanço das comunidades e da União Europeia, com reflexos no domínio das finanças públicas e do controlo financeiro, poderá desenvolver-se em 3 fases. A primeira, marcada pela infância dos anos 50 e por um crescimento dos anos 60, é uma fase em que tipicamente se cria uma estrutura que, à partida, é a de 3 organizações internacionais de tipo clássico. Organizações de integração económica, que visam criar uma união aduaneira para supressão de obstáculos à restrição à circulação de mercadorias no interior e pela criação de uma tarifa exterior comum, uma pauta aduaneira exterior comum, o que foi conseguido logo no final dos anos 60, sendo que os tratados que ainda hoje são o direito constitucional das comunidades europeias, são tratados internacionais normais, aprovados e ratificados pela forma de qualquer tratado internacional e as 3 organizações que cedo tiveram órgãos comuns para afirmar claramente a sua unidade, as 3 organizações desde os anos 60 com órgãos comuns, são organizações internacionais de tipo clássico. Mas o germe federalista está no código genético, não apenas nos objectivos, mas também na estrutura daquilo que se tem chamado o federalismo jurídico europeu. As comunidades europeias nascem durante a 1.ª fase, são fundamentalmente organizações internacionais de tipo clássico, mas o direito comunitário europeu é um direito supranacional ou supra estatal, nos termos dos próprios tratados constitutivos, e porque é que eu posso afirmar que isto que se tem chamado o federalismo jurídico marca o internacionalismo clássico das organizações europeias? Primeiro, porque os tratados europeus afirmam o princípio da aplicação directa e do primado do direito comunitário sobre todos os direitos nacionais. E mais, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de que falarei já a seguir, aplicou este princípio mesmo em relação ao direito constitucional nacional. Havendo um conflito entre uma norma comunitária e uma norma constitucional nacional, para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que acaba por ser o tribunal de cassação constitucional a nível europeu, prevalece o direito comunitário europeu ainda que não o constitucional. O princípio do primado não tem restrições, salvo porventura um núcleo

restrito de direitos fundamentais e do princípio democrático em que as constituições dos estados em coincidência com os tratados constitutivos das comunidades europeias impediriam essa prevalência (ou seja, uma norma técnica do direito comunitário não prevaleceria sobre uma norma constitucional consagrada dos direitos constitucionais ou de núcleos essenciais do princípio democrático), mas só nesse caso é que o Tribunal de Justiça admitiu, numa jurisprudência constante, excepção. O princípio do primado e o princípio da aplicação directa representam no plano normativo claramente uma componente do federalismo jurídico e a outra componente é a constituição de um Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (a que mais tarde será acrescentado, com poderes semelhantes, embora em 1.ª instância, um Tribunal de 1.ª instância Europeu), que é um tribunal com jurisdição plena em matéria europeia e que é, no domínio do direito comunitário europeu, o tribunal supremo de aplicação do direito europeu.

Não posso entrar em pormenores técnicos, mas o federalismo jurídico significa que, desde o primeiro momento, ao conjunto de 3 organizações rapidamente dotadas de órgãos comuns, que são organizações de tipo clássico, com uma finalidade de integração económica regional do tipo também clássico, embora com objectivos políticos mais amplos, é dada uma ordem jurídica que é directamente aplicável, que tem primazia sobre os direitos nacionais e que tem um órgão jurisdicional de aplicação, que é o órgão supremo de cassação do próprio direito comunitário prevalente. Há um federalismo jurídico claro desde o início, apesar do não federalismo das organizações. Por outro lado, nas organizações, o princípio democrático tem só uma aplicação indirecta, como nas organizações internacionais tipo clássico. Os estados componentes têm que ser democráticos; se não o forem, não são admitidos, e posteriormente foi firmada a jurisprudência de que se eventualmente deixarem de o ser, será questionada a sua participação na organização, o que hoje está consagrado depois do Tratado de Nice cuja versão entrou em vigor no mês passado em termos formais. A organização nasce com órgãos que são típicos de uma organização internacional, tradicional ou clássica. Há um Conselho, que é o órgão supremo de orientação política de poder executivo e do principal poder legislativo, constituído por representantes dos governos dos estados, havia uma Assembleia Legislativa Consultiva, praticamente só consultiva, constituída por representantes dos parlamentos, e há uma Comissão, originalidade, órgão designado pelo Conselho, com representantes de todos os estados, os comissários, e que é responsável exclusivamente perante o direito comunitário e os órgãos comunitários. Os nacionais não estão lá a representar os estados, mas, pelo contrário, estão incumbidos de prosseguir o interesse próprio da Comunidade, independentemente da sua nacionalidade; a Comissão é um governo técnico da Comunidade subordinado exclusivamente ao interesse da Comunidade e ao direito de Comunidade, independente dos outros órgãos, com menos poderes do que o Conselho, mas também com poder legislativo subordinado e com poder regulamentar, que chefia os serviços da Comunidade e que está incumbida de prosseguir autonomamente o interesse da Comunidade no âmbito do princípio do primado do direito em geral e do direito comunitário em especial, como aquilo que se tem

chamado uma Comunidade de direito. Não um estado de direito democrático, porque a Comunidade não é um estado, mas uma Comunidade de direito na qual se aplicam os princípios do próprio estado de direito democrático a uma organização internacional. Esta 1.^a fase, naturalmente, no domínio financeiro, não diferencia as comunidades europeias das organizações internacionais de tipo clássico. Elas têm receitas que são as contribuições dos estados, não há Tribunal de Contas, há numa das organizações um Revisor de Contas, nas outras duas, um Comissário de Contas e uma Comissão de Revisão de Contas, que têm uma função meramente técnica, contabilista e o Orçamento da Comunidade é um orçamento administrativo de funcionamento dos órgãos, aprovado pelo Conselho de Ministros, ouvida a Assembleia Legislativa parlamentar, mas sem que funcione minimamente o princípio democrático do consentimento. É uma organização internacional de tipo clássico.

Na 2.^a fase, todavia, depois de realizada a união aduaneira, ao longo dos anos 60 e 70, a Comunidade, as comunidades ainda, embora com órgãos comuns, vão sofrer uma profunda transformação, profunda transformação nas suas funções tarefas e objectivos. Eu limito-me a sublinhar que nessa 2.^a fase, anos 70 e 80, se concretiza a livre circulação dos factores de produção, livre circulação com algumas restrições ainda, dos trabalhadores, das empresas pela liberdade de estabelecimentos sem discriminação, do capital pela livre circulação de capitais, que é completa em 1992, da prestação de serviços que é mais complexa do que a livre circulação de mercadorias e que também é objecto de um tratamento não discriminatório seja qual for a empresa prestadora de serviços, seja qual for a entidade a quem o serviço é prestado. Há um mercado único já não apenas de mercadorias, mas de todos os factores de produção. Se no domínio económico há este avanço, existe um outro avanço no domínio político-económico e um 3.^o avanço no domínio estritamente político-jurídico. O avanço no domínio político-económico é que nesta 2.^a fase, anos 60 anos 70 surgem cada vez mais políticas comunitárias, nuns casos políticas comuns ou seja políticas exclusivas dos órgãos comunitários. A primeira é a Política Agrícola Comum, imposta pela França, como condição para a entrada do Reino Unido, no primeiro dos alargamentos em que os 6 fundadores passaram a 9, e a Política Agrícola Comum, muito discutida e, em meu entender, fortemente questionável, mantém-se até hoje como a principal política que dá origem à transformação do orçamento comunitário de que falarei já a seguir. No entanto, ao longo dos anos 60 e 70, outras políticas comuns exclusivas da comunidade ou partilhadas pelos estados vão sendo definidas. A comunidade vai-se assumindo cada vez mais como uma organização com fins políticos, surge a Europa social, não há apenas uma Europa económica mas uma Europa social, harmonização dos direitos sociais e das políticas sociais destinadas a concretizá-los, bem como das garantias institucionais e outros instrumentos jurídicos que constituem o lado pacífico complementar dos direitos sociais como peça integrante da construção europeia. E ao mesmo tempo, sobretudo ao longo da década de 70, as revisões dos tratados (de que vos pouparei os pormenores), vão democratizando a estrutura da organização. Como? Eu aponto fundamentalmente 3

aspectos: o 1.º, a criação do Parlamento Europeu, em vez de uma assembleia com representantes dos parlamentos e com poderes meramente consultivos. Pela 1.ª vez é eleito por sufrágio universal directo e secreto dos povos da Europa um Parlamento em 1979, um Parlamento que não é ainda um órgão legislativo, é um órgão de representação política, mas tem um único poder de decisão e isso é significativo, aprovar em co-decisão com o Conselho – constituído pelos representantes dos estados, mas órgão comunitário próprio – o Orçamento comunitário, ou seja, na construção do movimento europeu, reproduz-se com as devidas modificações a história das democracias modernas. É a partir do Orçamento, da partilha de recursos orçamentais e do consentimento orçamental, que o parlamento eleito directamente pelos povos tem o seu primeiro poder de decisão e o único na primeira versão para que foi eleito.

O Parlamento aprova recomendações e verdadeiramente além de se auto administrar, só tem o poder de co-decisão com o Conselho, mas um poder que não é de somenos: aprovar o Orçamento Comunitário. Em 2.º lugar, começa a funcionar em 1977, em execução de tratados anteriores, um órgão que ainda não é órgão constitucional, órgão de soberania na terminologia portuguesa, órgão político fundamental na terminologia de outros textos constitucionais ou instituição, que é a expressão substancialmente equivalente a isso nos tratados comunitários, que ainda o não é, mas que é criado por Tratado: o Tribunal de Contas Europeu, que começa a funcionar em 1977 como órgão independente mas fundamentalmente auxiliar do Parlamento no controlo das contas públicas, porque a aprovação do orçamento implica a tomada de contas da Comissão, e a tomada de contas da Comissão vai dar origem a votos de confiança explícitos ou implícitos do Parlamento, em relação aos comissários, obviamente; não em relação aos membros do Conselho de Ministros que, representando os estados, respondem perante os seus parlamentos. Mas os comissários, por via da responsabilidade financeira, começam a ser objecto de votos de confiança práticos ou implícitos; não é uma questão de confiança formal, mas são questões de confiança políticas ou ameaças de votação sobre a forma de recomendação de moções de desconfiança.

Último ponto desta 2.ª fase é obviamente o ponto financeiro do qual já fui falando. É que o aparecimento da Política Agrícola Comum e de outras políticas comuns transformam o orçamento comunitário de um mero orçamento administrativo, como o de qualquer organização internacional, num orçamento de políticas, num orçamento que tem de se financiar com recursos que já não podem ser as contribuições dos estados, porque ficaria a organização na dependência do estado que não quisesse pagar as suas contribuições e na dependência do estado, que pagando, pagasse mais do que os outros, despesas que são despesas da responsabilidade da própria Comunidade e impostas pelo próprio direito comunitário. Então, o Orçamento Comunitário surge como Orçamento político – e já não como orçamento administrativo – por uma primeira norma – podemos chamar-lhe lei, porque o nome técnico agora não importa – do Conselho de Ministros que cria os recursos próprios comunitários, isto é, participações em impostos, impostos e taxas que são recursos directos criados pelo direito comunitário e que têm um carácter tributário directo ou

que têm o carácter de participação em impostos. E esses recursos próprios comunitários criados pela decisão de 70, com evoluções posteriores que não posso pormenorizar, representam a base da autonomia política das próprias comunidades em relação aos estados, elas passam a ter direito a receitas que são impostos ou taxas que têm carácter tributário num caso, que têm carácter tributário de 2.º grau, porque são participação em impostos nacionais harmonizados, isto é, impostos nacionais que progressivamente têm de obedecer a normas do próprio direito comunitário, como o Imposto sobre o Valor Acrescentado, que é um imposto nacional que originariamente existia apenas na França, mas que hoje é um imposto nacional obrigatório nos 15 estados, fortemente harmonizado e base daquilo que é a receita principal dos recursos próprios comunitários.

Surge portanto um orçamento com políticas próprias e já não apenas com a administração burocrática de uma organização com recursos próprios que têm carácter tributário de 1.º grau, alguns são mesmo impostos e taxas de 2.º grau, participação em impostos e taxas dos estados que são objecto de um processo de harmonização imposto pelo direito comunitário que, no domínio do Imposto sobre o Valor Acrescentado, como em alguns outros, restringe fortemente a soberania tributária dos estados. E por esta via surge a co-decisão orçamental parlamentar e do Conselho de Ministros representante dos estados, que é cada vez mais um órgão de orientação política, de governo da comunidade. Mas também como que uma segunda câmara, o Conselho de Ministros sem separação de poderes tem 3 funções: é uma espécie de Chefe de Estado colectivo apesar da presidência comunitária, função que depois é exercida por uma formação chamada Conselho Europeu, que uns entendem que é um órgão diferente do Conselho de Ministros, outros entendem que é uma modalidade de funcionamento ou formação do órgão fundamental Conselho; tem uma função de órgão administrativo supremo nas áreas que lhe são atribuídas; e tem uma função legislativa, quase exclusiva, que é exercida em co-decisão no caso do orçamento. É, neste campo, uma segunda câmara; é, pois, uma espécie de Presidente de Governo de órgão legislativo e de segunda câmara no domínio orçamental, tudo ao contrário da separação de poderes. Mas temos de pensar que estamos a evoluir de uma organização internacional de tipo tradicional para uma estrutura que cada vez mais tem fins próprios e se autonomiza em relação aos estados, já não só no domínio do tal federalismo jurídico inicial, mas no domínio da relação com os cidadãos, com a sociedade e no domínio das finalidades político-económicas, sociais e culturais que lhe são atribuídas.

Esta 2.ª fase foi também um êxito, mas criou vários problemas que conduziram à 3.ª fase iniciada porventura formalmente pelo chamado Tratado de Maastricht, assinado por acaso no Porto em 1992, mas acordado em Maastricht pouco tempo antes e, de 1992 até hoje, assistimos a um avanço e à formulação de alguns dos problemas fundamentais da democracia política. Primeiro, como é que a comunidade se relaciona com os cidadãos? Ela, para ser democrática, não pode basear-se na representatividade directa dos cidadãos do Parlamento, não pode basear-se no carácter democrático dos estados, não pode basear-

se no diálogo directo com os cidadãos, tem de se aproximar dos cidadãos, criando formas de democracia directa e semi-directa, criando formas de democracia participativa, aliás, através do Conselho Económico e Social e do Conselho das Regiões, são institucionalizadas pelo Tratado de Maastricht, apesar de algumas destas formações já existirem antes. Mas isto é considerado pouco. O Tratado de Maastricht formaliza, de algum modo, a relação directa da Europa com os cidadãos, que já existia na eleição do Parlamento Europeu, democracia representativa em formas participativas, Conselho Económico e Social e Conselho das Regiões, nos nomes actuais. Através da criação da cidadania europeia, todo o cidadão europeu é cidadão do estado mas é também cidadão da União Europeia. Através da criação da União Europeia, às 3 comunidades – hoje 2 porque a CECA já foi extinta – às 3 comunidades com órgãos comuns, acresce uma outra (discutiu-se muito se era ou não pessoa colectiva, a mim sempre me pareceu que sim, isso hoje é pacífico) uma outra pessoa colectiva de direito internacional chamada União Europeia e através desta estrutura complexa, que torna também complexos os tratados, há 2 tratados que podemos chamar constitucionais, mas ambos são tratados internacionais ainda – o Tratado da União Europeia e os tratados das comunidades europeias: Tratado da União Europeia aprovado em Maastricht, o das comunidades resultante das modificações sucessivas dos originais tratados de Roma – a União Europeia é o órgão em relação ao qual se estabelece a relação de cidadania dos cidadãos e é o órgão incumbido de prosseguir objectivos e de exercer poderes de carácter mais amplo do que os económico-sociais atribuídos às comunidades europeias. Além do pilar económico, passa a haver um segundo pilar constituído basicamente pelas questões de justiça e um terceiro pilar constituído pela Política Externa e de Segurança Comum. Há várias maneiras de ler estes pilares, eu leio-os assim!

Isto é, as comunidades tem de passar claramente a uma relação directa com os cidadãos, que não se esgota na cidadania e este é um tema de discussão nos anos 90, como é que a cidadania formal, nacionalidade em sentido clássico, pode tornar-se em cidadania real, que os cidadãos se revejam e participem nas decisões dos órgãos comunitários em permanência e, por outro lado, como é que a democracia económica que pressupondo que a política estava assegurada pelos estados e pelo Parlamento Europeu e pela existência de uma comunidade de direito no domínio jurídico (direito comunitário) e Tribunal de Justiça. Pode estender-se à democracia social e cultural e também a uma democracia política cada vez mais forte, através dos pilares políticos da União Europeia. O Tratado de Maastricht teve também um conteúdo económico, o de construir o 3.º andar, depois da união aduaneira da 1.ª fase, depois do mercado comum dos factores de produção que acresceu à união aduaneira 2.ª fase, integrando profundamente a economia europeia, que é hoje em termos quantitativos a maior economia mundial, e tem uma participação superior à dos Estados Unidos no comércio mundial. A economia europeia deveria ser completada por aquilo que se chamou uma 3.ª fase, União Económica e Monetária, o que é que isto significa? Significa basicamente que das várias opções de União Monetária, se escolheu a mais exigente, a moeda

única, criação de uma moeda europeia, imposta pela importante participação da Europa no comércio mundial e pela necessidade de assegurar uma coordenação de políticas que têm no domínio monetário ou cambial um instrumento imprescindível e ao mesmo tempo a criação de instituições, nomeadamente o Conselho do EURO, que permitisse coordenar as políticas económicas e financeiras dos estados integrados na zona do EURO, a moeda única, hoje 12 sobre 15 e não é por acaso que a Grã-Bretanha não está na moeda única, quando olhamos para a Política Externa de Segurança Comum percebemos que não é um problema monetário, é um problema político.

Ora bem, a União Económica e Monetária marca esta 3.^a fase, mas ela é marcada também por uma crescente insatisfação quanto aos reduzidos avanços na construção da Europa política e, até certo ponto, também da Europa social e cultural, apesar da Grã-Bretanha, que tinha recusado a entrar na Europa social, com o governo Blair ter entrado na Europa social, aceitando levantar a cláusula de excepção que lhe tinha sido concedida de não aplicação dos requisitos mínimos de efectivação dos direitos dos trabalhadores e dos direitos sociais imposta pelo governo da senhora Margaret Thatcher. A Grã-Bretanha entrou na Europa social, deu um passo em frente, mas um passo em frente que os outros tinham dado 15 anos atrás. Não deu um passo para entrar na Europa integrada da União Económica e Monetária do EURO. É nesta fase que estamos, e esta fase, no domínio financeiro (encaminho-me para concluir, como é meu dever), esta fase no domínio financeiro, tem duas características: a primeira, não há um crescimento do orçamento comunitário que seja compatível nem com a dimensão das políticas que o direito comunitário atribui aos órgãos comunitários, nem com um projecto federalista que claramente inspira muitos dos domínios deste avanço. O orçamento comunitário tem um limite máximo, ainda até 2006, que é de 1,27% do produto comunitário – não há orçamento de estado federal que tenha dimensão tão reduzida – e não tem chegado lá, tem ficado sempre aquém desse limite máximo, o que significa que a União Económica e Monetária (e é esse o problema central que hoje se discute nas políticas económicas europeias) tem uma moeda única, mas não tem um orçamento federal ou um orçamento único que permita políticas equilibradas, e há conflitos constantes não resolvidos entre políticas orçamentais nacionais e políticas monetárias e cambiais europeias. Esta é uma questão que tem de ser resolvida porque assim estamos a ver que não funciona. Por outro lado, o Tratado de Maastricht, muito simbolicamente, alargou os poderes do Parlamento Europeu em co-decisão com o Conselho e os tratados posteriores, de Amesterdão e de Nice, reforçaram esses poderes, isto é, cada vez mais o Parlamento Europeu tem poder legislativo que não tinha, para além do orçamental – foi o seu poder originário – exercido em co-decisão com o Conselho de Ministros que cada vez mais, também, devia voltar essa sua função, o estatuto de ser também sem separação de poderes, mas com um movimento nesse sentido, como que um Senado Europeu e, muitos defendem que verdadeiramente, se deveria caminhar numa revisão para a criação de um Senado, porque é só aí que os estados estão representados e em pé de igualdade. Já é o Conselho de

Ministros uma espécie de Senado, mas é ao mesmo tempo uma espécie de super governo e uma espécie de Chefe de Estado colectivo, numa formulação que é anterior a Montesquieu, se quiséssemos comparar a comunidade de direito com aquilo que seria uma estrutura de tipo estadual. Por outro lado, o Tratado de Maastricht consagrou o Tribunal de Contas Europeu, não apenas como um órgão da comunidade, mas como uma instituição da comunidade, ao lado do Parlamento, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça das comunidades europeias.

O Tribunal de Contas Europeu, atenção, não tem poderes jurisdicionais como tem o Tribunal de Contas português e os tribunais de contas – o Tribunal de Contas da União e os tribunais de contas dos Estados em geral do Brasil e alguns outros tribunais de contas europeus – é um Tribunal de Contas semelhante ao Bundesrechnungshof (Tribunal de Contas federal Alemão), tem o estatuto de tribunal mas sem poderes jurisdicionais. Quando há poderes jurisdicionais em matéria de tomada de contas ou de responsabilização financeira, eles são exercidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Mas é uma instituição, uma instituição autónoma que colabora mais com o Parlamento no exercício da função de controlo da legalidade, regularidade, certificação da fiabilidade das contas públicas e elaboração de pareceres sobre casos ou situações específicas e sobre a conta apresentada pela comissão, mas não tem poderes jurisdicionais; é, em todo o caso, uma instituição em pé de igualdade com as outras, não é uma instituição acessória de nenhuma delas e é uma instituição independente.

E com isto termino para concluir e seria, julgo eu, mau que nessa conclusão não mencionasse o ponto actual de evolução, visto que julgo que terá ficado tão claro quanto as minhas limitações o permitem, que de facto a construção europeia tem sido uma verdadeira construção, um processo dinâmico em que os objectivos originários (eles estavam lá em Paris e em Roma, desde o início) têm vindo a concretizar-se passo a passo, arrancando o económico para o social, do social para o político cívico e do político cívico para o político estrutural ou orgânico. Esta Convenção está a funcionar. Não é mais do que um fórum de debate, não tem qualquer poder deliberativo, mas, evidentemente, tem representantes das instituições sociais de sociedade europeia e das instituições políticas dos estados europeus, bem como das instituições políticas da própria União Europeia e das comunidades que cada vez mais tendem a ser absorvidas na personalidade dominante da União. É, pois, um fórum de debate muito qualificado da sociedade com o Estado e com a União, e um ponto parece já adquirido: a proposta fundamental da Convenção para além de reformulações técnico-jurídicas e para além de reformulações políticas que ainda estão em debate é a da substituição como direito comunitário originário, dos tratados internacionais tipo clássico que ainda são a base do direito comunitário europeu, por aquilo que uns chamam Tratado Constitucional, outros chamam mesmo Constituição Europeia. O que é que isto quereria dizer? Que, fundamentalmente, o processo constituinte e/ou de revisão constitucional europeu, deixaria de ser um processo de direito internacional público comum e depois de passar por um processo de direito internacional público comum e por referen-

dos nacionais em cada um dos estados, se os estados e os povos com isso acordassem, de futuro passaria a haver um processo de revisão constitucional baseado na participação dos estados e dos povos, já não na celebração de tratados internacionais para rever outros tratados internacionais. A primazia do direito originário europeu passaria assim a ser, não a de Tratado de duzentos estados na forma do direito internacional comum, mas a de um tratado constitucional que, nascido do Estado, teria já em si não apenas o germe, mas o ser de uma Constituição.

Não sabemos o que vai acontecer em domínio nenhum neste momento e no estado em que está o mundo, mas a proposta de um Tratado Constitucional Europeu – a ideia que é uma formulação de Jacques Delors – de que a União deveria ser uma federação de estados nações, isto é, estados nações como elementos componentes, mas federação, não apenas organização internacional tipo clássico, parece ser dominante nas propostas da Convenção. Se os estados europeus, todos eles democráticos e sobretudo os povos europeus – porque às vezes os mecanismos de representação distorcem muito aquilo que é a vontade dos povos, como estamos também a ver neste momento em muitos casos – se os estados europeus e os povos europeus assim o quiserem, a proposta da Convenção é esta; se não quiserem estou convencido, em todo o caso, de que o processo não parará e no domínio financeiro há uma exigência que não é apenas política e não é apenas jurídica, mas é de lógica económica.

A moeda única que é um êxito, que se afirmou em relação ao dólar e que é hoje claramente um segundo dólar muito mais perto do que todos pensariam no momento em que ela mesmo foi criada, enquanto o dólar anda perto de 50% das transacções internacionais, significando já 35% das transacções de comércio mundial e uma maioria das operações financeiras, atenção, portanto a moeda única que apesar de jovem é um êxito – é, não uma *challenger* de 1.º lugar, mas um 2.º muito próximo do 1.º, em relação ao dólar, em harmonia com a posição da Europa no comércio mundial (que é ligeiramente superior à dos Estados Unidos, embora menos dinâmico) – a moeda única não pode funcionar sem um orçamento europeu de maior dimensão e sem uma maior coordenação de políticas económicas e financeiras e, por isso mesmo, eu digo, a Europa terá de avançar e as finanças europeias vão ser mais uma vez um motor prático do avanço da democracia, não só representativa, também participativa e directa.

Muito obrigado.



Finanças nacionais: orçamento e controlo financeiro na actualidade
Eduardo Paz Ferreira, Professor da Universidade de Lisboa

* Intervenção a partir da transcrição das gravações com revisão do Autor

Senhor Ministro Presidente do Tribunal da União, Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Senhores Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiro e português, senhores Professores, meus Caros Amigos.

Impõe-se, antes do mais, que agradeça ao senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas as generosas palavras com que procedeu à minha apresentação e que são fruto de uma amizade longa de 40 anos, período ao longo do qual sempre muito pude aprender com o Dr. Ernesto Cunha, quer no plano científico, quer no plano de uma das suas características mais marcantes, que é a do grande servidor público.

Permitam-me, igualmente, que saúde a organização deste Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas e que agradeça a honra que me dispensaram ao convidar-me, para me dirigir a uma tão ilustre e qualificada assembleia.

Gostava, aliás, de sublinhar que é com grande prazer que vejo o esforço que o Tribunal de Contas português tem colocado no domínio das relações internacionais, assente numa permanente troca de impressões e de experiências, quer através da presença activa nas organizações internacionais de órgãos de controlo e fiscalização financeira, quer de iniciativas bilaterais. Trata-se de um esforço que foi especialmente dinamizado a partir da presidência do Professor Sousa Franco e que teve sequência no actual presidente Conselheiro Alfredo de Sousa.

Se é verdade que penso que o confronto com experiências estrangeiras é sempre qualquer coisa de estimulante, é-o muito particularmente quando se trata de um confronto das experiências portuguesas e brasileira, uma vez que todos temos a percepção de que é especialmente interessante ver como é que se evoluiu a partir de uma matriz comum e como é que, hoje em dia, encaramos os problemas que se colocam ao controlo financeiro num e noutra país.

Naturalmente que se trata de países com características muito diferentes, sendo especialmente de relevar a estrutura federativa da República do Brasil, que tem reflexos naturalmente bem mais profundos em matéria de controlo de contas, do que o têm as autonomias regionais portuguesas, como sabem se reduzem aos Açores e à Madeira.

Ainda assim, afigura-se me que estes trabalhos serão especialmente úteis para as Secções Regionais e é com grande prazer que aqui vejo o meu amigo Conselheiro Faustino de Sousa.

Já falei nas presidências do Professor Sousa Franco e do Conselheiro Alfredo de Sousa, a propósito da importância que tiveram na dinamização das relações internacionais do Tribunal de Contas, mas creio que importa, sobretudo, saudá-los pela acção decisiva que tiveram na credibilização do Tribunal de Contas Português.

O Tribunal de Contas tem, como sabem, uma longa história em Portugal mas, durante todo o período da ditadura, a natureza política do regime projectou-se sobre ele, fazendo com que o Tribunal se tivesse tornado numa espécie de prateleira doirada de políticos em fim de carreira ou de magistrados mais

ou menos próximos do poder político. Por outro lado, o Tribunal tornou-se num órgão extremamente burocratizado, que funcionava, de resto, como um excelente pretexto para todas as ineficiências da Administração.

Foi, portanto, necessário um grande esforço no sentido de credibilizar o Tribunal de Contas, esforço que não se reduz às disposições constitucionais, ou à actuação do legislador ordinário – ainda que necessária –, mas que se traduz essencialmente na acção dos seus responsáveis que, como disse já, considero ter sido decisiva para a transformação do Tribunal de Contas numa instituição respeitada na sociedade portuguesa.

Naturalmente que essa transformação não foi fácil de fazer e, ainda hoje em dia, o Tribunal é confrontado com desafios que me proponho passar brevemente em revista.

Um primeiro desafio tem a ver com o corte na tradição cultural do Tribunal, muito assente numa fiscalização de tipo administrativo – fiscalização prévia – para passar para formas de controlo sucessivo que, como todos sabemos, é muito mais rico de potencialidades mas também muito mais complexo no seu exercício, como já vários oradores que me antecederam, com grande qualidade, fizeram notar.

Um segundo desafio que se coloca ao Tribunal de Contas tem a ver com aquilo que se costuma designar pela fuga para o direito privado, ou seja a tendência crescente de actividade administrativa se desenvolver de harmonia com mecanismos de direito privado, implicando que os dinheiros públicos tendencialmente fujam à esfera de controlo do Tribunal de Contas.

Terceiro desafio é o que resulta da redução da margem de manobra orçamental com que Portugal foi confrontado através do processo de união económica e monetária, que foi tão brilhantemente exposto pelo professor Sousa Franco, mas que se traduziu numa drástica redução da capacidade de decisão orçamental autónoma, quer através das normas do Tratado de Maastricht, quer do chamado Pacto de Estabilidade – de seu verdadeiro nome Pacto de Estabilidade e Crescimento eufemismo tão evidente pelo que toca ao crescimento que ninguém se lembra de se referir ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas tão só ao Pacto de Estabilidade – que criou um contexto que, como iremos ver, mais adiante, é de grande dificuldade de gestão para as finanças nacionais.

Creio que outro aspecto extremamente importante e outro desafio que se coloca ao Tribunal é o da efectivação dos mecanismos de responsabilidade financeira, aspecto que, porventura, exige um maior aprofundamento.

Essencial é, em qualquer caso, sublinhar que todos esses aspectos se inserem num pano de fundo, que é o de determinar qual o papel de um Tribunal de Contas, no momento em que se assiste a uma profunda alteração das concepções sobre finanças públicas e quando se questiona de formas muito severas, os resultados da acção pública, assistindo-se a uma revalorização do privado e uma desvalorização de tudo aquilo que é público.

A compreensão das questões com que actualmente se debate o controlo orçamental, tem que partir da verificação dessa transformação do Tribunal, de um Tribunal de raiz napoleónica, preocupado com a legalidade da despesa pública, numa instituição que, sem esquecer a análise da legalidade, se preocupa, sobretudo, com as questões da economia, da eficiência e da eficácia da gestão financeira pública.

Sabemos já que esse não é um movimento que tenha ocorrido apenas em Portugal – a experiência brasileira ilustra, também, essa evolução no sentido do controlo financeiro dos gastos públicos – mas, em Portugal, essa evolução, só foi viabilizada pela Constituição democrática de 1976, ainda que seja preciso termos presente que, mesmo depois da promulgação da Constituição, só com a aprovação da Lei n.º 98/97, de 26/Agosto, foram criadas condições para o aprofundamento da actuação do Tribunal de Contas no sentido assinalado.

Esta transição depara-se com dificuldades não só internas do próprio Tribunal, em larga medida já superadas, mas dificuldades que têm, sobretudo, a ver com a existência de uma opinião pública de uma imprensa, porventura, de um Parlamento e de um Executivo pouco habituados a lidar com esse novo tipo de controlo que, no entanto, como esta manhã nos chamava a atenção o professor Moreira Neto, é decisivo no quadro do Estado Democrático de Direito.

Não falta, aliás, quem veja no controlo sucessivo do Tribunal de Contas motivações políticas ou tentativas de substituir a decisão política por uma decisão jurisdicional, o que é totalmente errado. O que está em causa é qualquer coisa de essencial ao Estado Democrático de Direito e que é a necessidade de dispor de um órgão independente, capaz de avaliar do cumprimento das normas constitucionais e legais que condicionam a decisão financeira e, sobretudo, de habilitar os responsáveis por essa decisão com a análise crítica da sua execução.

A apreciação da regularidade da gestão financeira e da eficácia e eficiência na utilização dos dinheiros públicos vai, de resto, de encontro às alterações entretanto introduzidas na legislação de enquadramento orçamental e, designadamente, as disposições relativas à inserção de despesas em programas, constantes dos artigos 15.º e 16.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela lei Orgânica n.º 2/2002 de 28 de Agosto.

Não se poderá, de resto, esquecer que, mesmo no que respeita ao controlo orçamental interno a cargo de entidades integradas na própria Administração Pública tinha entretanto feito caminho a ideia de um controlo da regularidade financeira em detrimento da mera fiscalização de legalidade.

Este tipo de controlo veio a ganhar novos instrumentos e coerência com a criação, pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, do Sistema Nacional de Controlo, que visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo financeiro no âmbito da Administração Pública.

Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma, “o controlo interno consiste na verificação,

acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou da tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei”.

Trata-se de uma forma de controlo que tende a abranger um universo muito alargado – na prática o correspondente a toda a utilização de dinheiros públicos – mas que se exerce no seio da própria Administração, sem ser, conseqüentemente, acompanhado de garantias de independência.

Ainda que esta fiscalização de tipo administrativo não seja dotada da necessária independência, não pode deixar de se reconhecer a importância de que se reveste, sobretudo em face do tipo de fiscalização para que a lei aponta e que deixou de corresponder a um mero controlo da legalidade para passar a cuidar, também, da economicidade e da boa gestão, conceitos claramente importados dos mecanismos de auditoria privada.

De todo o modo, por muito importante que seja o sistema de controlo interno e a criação de condições para a sua eficácia, é preciso não esquecer que é fundamental que exista uma fiscalização externa, um controlo externo, a partir de um órgão dotado de independência, com outras condições para poder fazer as suas observações e para fazer com que elas sejam respeitadas.

Como há pouco vos dizia, o movimento de fuga para o direito privado ou, se preferirmos, a utilização de dinheiros públicos sob formas privadas, tem inequívocos reflexos também em matéria da actuação do Tribunal de Contas, aspecto a que o legislador procurou responder, estendendo o âmbito tradicional de actuação do Tribunal de Contas. Tal movimento levou já a que o Conselheiro Carlos Moreno aqui presente, e grande especialista desta matéria entre nós, tivesse escrito, e permite-me citá-lo “... pode afirmar-se que as competências e os poderes de controlo cometidos ao Tribunal de Contas *abarcam todos os domínios da actividade financeira pública*, bem como todas as *entidades e seus gestores* tanto do SPA como SPE; e, ainda, todas as demais entidades independentemente da sua natureza ou inserção no Sector Público, que sejam financiadas ou controladas ao nível da gestão por entidades públicas, ou sejam beneficiárias a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos ou tenham participação de capitais públicos; a lei pretendeu *nada deixar fora* do controlo externo do TC”.

Ora bem, essa preocupação da lei em nada deixar fora do controlo do Tribunal tem a sua tradução clara nos diversos números do art. 2.º da Lei n.º 98/97, que conhecem já da exposição do Conselheiro Alfredo de Sousa, e que estende os poderes do controlo financeiro do Tribunal a entidades que normalmente a eles não estavam sujeitos, afastando-se da ideia que o Tribunal apenas actua em relação ao sector administrativo e não ao sector empresarial do Estado.

Como já ficou referido, a Lei n.º 98/97 prevê, por outro lado, diferentes formas de controlo para os distintos tipos de entidades, estabelecendo-se a grande divisão entre as entidades que integram aquilo que

pode ser considerado o Sector Público Administrativo, entendido em termos tradicionais, por um lado, e todas as restantes entidades, por outro.

Dessa divisão resulta claramente que a plenitude do exercício dos poderes de controlo financeiro apenas se exerce em relação ao conjunto das entidades integradas no sector público administrativo em sentido tradicional, que ficam sujeitas à fiscalização prévia da legalidade (artigo 5.º, n.º 1, alínea c)); ao julgamento e efectivação de responsabilidades financeiras e ao processo de julgamento de contas (alínea e) do artigo 5.º); à apreciação da legalidade, economia, eficácia e eficiência da gestão financeira (alínea f) do artigo 5.º), podendo, ainda, ser objecto de auditorias decididas pelo Tribunal ou solicitadas pela Assembleia da República ou pelo Governo (alínea g) do artigo 5.º).

Penso que a circunstância de não se ter estendido o mesmo tipo de controlo a todas as entidades é um dos aspectos mais negativos da reforma do Tribunal de Contas. Este aspecto tem sido, de resto muito evidenciado pela circunstância de, quando o Tribunal de Contas conclui uma auditoria a uma dessas entidades, que depois não pode julgar, ser confrontado com uma atitude sistemática, ou quase sistemática – há sempre felizmente algumas excepções – dos responsáveis por acções criticadas e cuja posição é a de dizer que os factos imputados são falsos, ou que o Tribunal de Contas não tinha poderes para tal apreciação.

Julgo que é extremamente perigoso que o Tribunal de Contas produza esse tipo de auditorias e que permita a seguir uma reacção destas.

É, de facto, essencial que as recomendações sejam acatadas, porque, como escreve o Conselheiro Amável Raposo, “Inaceitável para os cidadãos e perverso para o prestígio das instituições é que o Tribunal aprove relatórios a dizer o que está mal e o que deve ser corrigido e que tudo continue na mesma. Por isso, penso que a aprovação de relatórios onde se reconheçam situações graves a corrigir não pode ser o último acto de uma auditoria, mas acto interlocutório de um processo que só deverá encerrar-se quando se mostrarem corrigidas. O poder de controlo só será efectivo se o Tribunal mostrar que tem autoridade para corrigir o que deva sê-lo”.

Ainda no domínio da fuga para o direito privado não se pode esquecer a problemática das parcerias público-privadas que se têm vindo a multiplicar nos últimos tempos, mas com a exigência constante da lei de enquadramento orçamental de uma avaliação da economia, eficiência e eficácia dos programas feitos com recurso a parcerias público privadas, avaliação cujo controlo incumbe naturalmente de forma especialmente relevante ao Tribunal de Contas.

Importará, por outro lado, ter presente que a crescente subordinação das finanças públicas portuguesas às exigências comunitárias, aspecto a que voltaremos mais adiante, implica também uma importância acrescida do Tribunal de Contas, na medida em que tal matéria parece dever ser objecto de apreciação em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado e que a Lei de Estabilidade Orçamental,

em termos amplamente criticáveis, veio determinar que o incumprimento das medidas de estabilidade previstas para os diversos subsectores públicos serão de imediato comunicadas ao Tribunal de Contas.

Os problemas do controlo orçamental estão, no entanto, indissociavelmente ligados à responsabilização pelo incumprimento quer dos aspectos de legalidade quer de boa gestão.

Tal processo de responsabilização, naturalmente não se esgota na actuação do Tribunal de Contas, antes devendo envolver outros Tribunais, designadamente quando estiverem em causa matérias do foro penal, mas tem de encontrar a primeira resposta a este nível.

Não se poderá deixar de voltar a considerar como aspecto menos positivo da reforma o facto de não se ter estendido a possibilidade de exercitar a responsabilidade financeira em todas as investigações levadas a cabo pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, não poderá deixar de se reconhecer que, na prática, a responsabilização dos que utilizam de forma indevida dinheiros públicos não tem sido grande nem por parte da instância política nem da instância jurisdicional especializada.

Paradigmática dessa situação é a forma como se tem processado a discussão da Conta Geral do Estado na Assembleia da República, reduzida a um mero pró-forma expeditamente despachado em alguns minutos, que estão longe de constituir um dos momentos altos da vida parlamentar, como é normal nos Estados democráticos.

Por outro lado, a experiência do Tribunal de Contas, único órgão jurisdicional competente para efectivar a responsabilidade financeira tem sido pouco relevante, ainda que nos últimos tempos a 3.ª Secção do Tribunal pareça estar a avançar mais decididamente na matéria.

O número de casos de responsabilidade financeira tem sido, de toda a forma, muito reduzido. Em 98 foram notificados 33 relatórios de auditoria, dos quais foram arquivados 14 e acusados apenas 4.

Mais satisfatórios são, apesar de tudo os números referentes a 2001 e 2002 quando na 3.ª Secção foram, respectivamente, julgados em cada ano 19 processos e ocorreram cinco pagamentos voluntários antes do julgamento no primeiro ano e sete no segundo.

As dificuldades sentidas pelo Tribunal de Contas não constituem um caso isolado, tendo, por exemplo paralelo em França, país em que a *Cour de Discipline Budgetaire et Financière*, que está reservada para o julgamento da responsabilidade dos agentes de decisão, conhece as mesmas dificuldades. Criada em 1948, em 21 anos apreciou 71 casos e proferiu 20 condenações. Entre 1970 e 1990, os números subiram para 211 casos e 50 condenações, estabilizando-se nos últimos anos nos mesmos valores médios.

A legitimidade para tornar efectiva a responsabilidade financeira pertence ao Ministério Público a quem devem ser enviados os relatórios de verificação externa de contas ou de auditoria sempre que evidenciem factos constitutivos da responsabilidade financeira (artigo 57.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97).

Os primeiros tempos de funcionamento da reforma do Tribunal de Contas tornaram patente a existência de algumas dificuldades que resultam, em larga medida, de o Ministério Público não estar representado na 2.ª Secção do Tribunal – que promove as auditorias – apenas recebendo o processo já numa fase avançada.

Se é certo que a responsabilização financeira tende a ser essencial para a repressão da incorrecta utilização de dinheiros públicos, não se deverá pensar que o Tribunal de Contas esgota as possibilidades de um controlo eficaz sobre a utilização dos dinheiros públicos.

Não pode, de facto, ignorar-se que existe, também, uma resposta penal para esta problemática, que constitui o último nível para o exercício correcto do controlo dos dinheiros públicos.

A Constituição de 1976 prevê, de facto, no artigo 117.º, a responsabilidade política, civil e criminal dos titulares de cargos públicos, responsabilidade a que estão igualmente sujeitos os funcionários públicos, por força do disposto no artigo 271.º.

Ora, entre os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos públicos, encontramos não só o de violação das normas de execução orçamental, previsto e punido no artigo 14.º da Lei n.º 34/87, como o de corrupção passiva para acto ilícito (artigo 16.º), o de corrupção passiva por acto lícito (artigo 17.º), o de peculato (artigo 20.º) e o de participação económica em negócio (artigo 23.º).

Por seu turno, o Código Penal prevê e pune um conjunto de crimes no exercício de funções públicas, entre os quais avultam o de corrupção passiva (artigos 372.º e 373.º), peculato (artigos 375.º e 376.º) e participação económica em negócio (377.º), aos quais se juntam, ainda, os crimes contra o sector público ou cooperativo agravados pela qualidade do agente (artigo 234.º – apropriação ilegítima – e 235.º – administração danosa).

Como já foi dito a função de controlo dos dinheiros públicos, hoje em dia é essencial e implica uma actuação decidida do Tribunal de Contas e uma acção igualmente decidida dos restantes Tribunais com competência.

Isso é, quanto a mim, tanto mais importante quanto se é verdade que creio que, por vezes, porventura em especial nos países latinos, há uma certa insensibilidade da opinião pública e uma fraca reprobção social deste tipo de crimes, tal situação parecer começar a inverter-se entre nós, com o aparecimento de uma maior sensibilidade para o tema e, sobretudo, uma revolta fiscal larvar, que corresponde a uma compreensão crescente por parte dos contribuintes que têm o direito a exigir que o Estado tenha um sistema do controlo da utilização dos dinheiros públicos que vá para além de meros controlos formais.

Claro que generalizações, como a que há pouco fiz, quanto aos países latinos naturalmente são injustas, mas tem ocorrido com alguma frequência nestes países esse tipo de problema. Ora creio que é muito importante que não se agrave este tipo de insensibilidade social que considero extremamente nociva e que cria um caldo de cultura negativo para as democracias, caldo de cultura que só pode

engrossar quando se considera os delitos económicos como uma espécie de criminalidade de segundo grau.

Não se pode, aliás, esquecer que uma resposta frequente dos autores desses crimes é a de promoverem campanhas de descrédito das magistraturas, falando de “república dos juizes”, ou apontando a falta de legitimação democrática que existiria nos Tribunais, apresentando os Tribunais e juizes como os maus da fita.

Ora, é neste pano de fundo que o Tribunal de Contas é chamado a actuar, tendo que partir de um ponto que considero essencial, que é o de que cada parcela de dinheiro público mal gasto, inviabiliza outra aplicação desse mesmo dinheiro num destino melhor, impede um maior bem-estar social e contribui de forma decisiva para minar a confiança do cidadão nas instituições políticas, o que é especialmente grave.

Nos últimos tempos generalizou-se, aliás um pouco a ideia que o Estado é qualquer coisa de totalmente alheio à nossa vida quotidiana, quando muito será uma espécie de incómodo assaltante que pede uma parte dos nossos rendimentos, sob a forma de pagamento dos impostos, ou para outros apenas um pródigo distribuidor de benesses. Ainda há pouco tempo um respeitável colonista da imprensa portuguesa escrevia: “O Estado é o pai dos portugueses e todos querem comer à mesa do orçamento; por isso o problema crucial das nossas contas públicas, é o excesso de despesa”.

Com o devido respeito, julgo que se trata de uma linha de raciocínio extremamente perigosa. O Estado não é uma abstracção qualquer, o Estado somos todos nós, que escolhemos os responsáveis pela decisão económica, por um processo eleitoral democrático e compete-nos garantir que assim continue a ser.

Escuso portanto de voltar a acentuar a importância do Tribunal de Contas para que cesse o divórcio entre as contas públicas e os cidadãos, tarefa extremamente importante, porque, como vos recordava há pouco, são os cidadãos, através do pagamento dos impostos, que vão permitir o funcionamento do Estado e que sacrificam parcelas do seu rendimento no sentido de proporcionar ao Estado a possibilidade de satisfazer as necessidades colectivas.

Ora, sabemos também todos que não é possível encontrar unanimidade na sociedade quanto ao montante e quanto ao tipo de impostos que devem ser pagos nem quanto ao tipo de despesa que deve ser realizada e uma verificação da sua efectividade é, seguramente, uma forma de aumentar o consenso.

Não considero, no entanto, que esse consenso seja fundamental, parecendo-me desejável que haja um confronto de projectos e de políticas que são arbitrados pelas escolhas eleitorais.

É certo que nos últimos anos, a aproximação das ideologias e um certo movimento para o centro dos vários partidos tornaram porventura menos nítido esse confronto quanto ao padrão de despesa e de padrão de imposto que estava subjacente à escolha política, mas ainda assim escolher em cada eleição os nossos representantes é também escolher o modelo financeiro que queremos que seja adoptado.

Curiosamente é dessa percepção de que há necessariamente uma margem de escolha política,

que arranca a contestação das virtualidades dessa decisão e que nasce a ideia lançada sobretudo a partir da chamada revolução conservadora económica, da criação de regras escritas, regras vinculativas que limitem o poder de decisão orçamental.

Essas regras, como todos sabem, partem de uma profunda desconfiança quanto à actuação dos políticos e da ideia que eles actuam apenas para maximizar os seus próprios lucros à semelhança do que faz qualquer agente económico e daí a necessidade de os travar. Curiosamente, a nível interno não foi muito fácil a introdução de regras escritas, mas essas regras acabaram por ser consagradas justamente a nível comunitário através do tratado de Maastricht e depois do Pacto de Estabilidade que, quanto a mim, representa uma revisão ilegal do Tratado no sentido que reforça severamente os limites já fixados no Tratado.

E a consequência dessa opção foi a de que os países da chamada Eurolândia, ou seja os países que aderiram à moeda única, viram-se destituídos da política monetária e passaram a dispor de escassos instrumentos de política económica, na medida em que são obrigados a manter os seus orçamentos dentro de parâmetros que apontam substancialmente para o equilíbrio orçamental.

A discussão sobre as vantagens e desvantagens do equilíbrio orçamental é muito antiga, mas parece claro que esse equilíbrio imposto de forma cega, através de regras escritas, tem uma função que muitas vezes se manifesta claramente pró ciclo económico agravando as tendências negativas da economia.

Não penso, pois, que esta tenha sido a melhor escolha. Percebo a necessidade de proceder a alguma harmonização da política orçamental, mas sujeitar a política orçamental a uma situação em que os Estados ficam de mãos amarradas, creio que é qualquer coisa de profundamente negativo e não acredito que daqui resulte um melhor Estado.

Esta opção liga-se, naturalmente, à ideia de que o papel do Estado deve ser cada vez menor, ideia que fez carreira nas últimas décadas do século passado, mas hoje em dia começamos a assistir lentamente a um repensar desta problemática. *Stiglitz*, por exemplo, diz a certa altura qualquer coisa como isto: “existe uma teoria económica, uma base empírica, uma base científica por trás das políticas que pugnam por um papel mais do que minimalista do Estado. Chegou o momento de procurar formular algumas visões alternativas do papel do Estado neste século, visões baseadas no uso, na ciência económica e no empenho pela justiça social e pela democracia”

Trata-se, no fundo, de apelar a que o Estado cumpra com as funções que tradicionalmente Musgrave lhe assinalou – funções de alocação dos bens públicos, funções de estabilização da conjuntura, funções de redistribuição económica – e seguramente que o exercício efectivo dessas funções é qualquer coisa de bastante mais útil que o cumprimento de regras cegas às quais não se consegue sequer associar uma lógica económica evidente.

Ora, se voltarmos a ter um Estado com uma maior capacidade de intervenção, naturalmente que a capacidade de resposta ou a importância da resposta do Tribunal de Contas será também ela bastante maior e bastante mais decisiva.

Inútil seria explicitar a crescente importância do Tribunal de Contas num Estado dotado de maior intervencionismo e em que um correcto controlo dos orçamentos públicos, tome com vantagem o lugar das regras escritas.

Declaração do Estoril

Reunidos no Estoril, Portugal, no período de 19 a 21 de Março de 2003, no *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas*, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios do Brasil e o Tribunal de Contas de Portugal aprovam esta Declaração designada *Declaração do Estoril*, em que reafirmam a efetiva indispensabilidade dos entes constitucionais de controle externo ao regime democrático de direito, como fiscalizadores, em nome do povo e no interesse dos contribuintes, dos atos de gestão pública de natureza financeira.

A consolidação dos Tribunais de Contas, autônomos e independentes, que têm por atribuição legal a fiscalização das contas públicas, é o resultado da obrigatoriedade de se preservar a harmonia e a independência entre os Poderes do Estado e uma exigência de cidadania.

As Constituições das Repúblicas portuguesa, brasileira e dos seus Estados, ao realçarem o papel do Tribunal de Contas como pilar do Estado Democrático de Direito, tiveram o cuidado de ampliar, consideravelmente, as atribuições destas Cortes Especializadas, para além do simples controle da legalidade formal.

O moderno Tribunal de Contas, fiscal da administração financeira, exerce também, dentro do esquema do controle externo, funções pedagógicas, pois, antes de punir, instrui e ensina aos diversos agentes, sob a sua jurisdição, técnicas de aprimoramento dos serviços públicos, contribuindo para a melhoria da gestão da coisa pública.

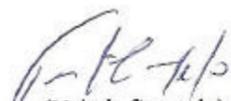
Logo, dentro desse avançado modelo, constitucional, os Tribunais de Contas têm relevante importância para o cidadão e, também para a organização política, social e administrativa do Estado.

Enfatizamos e asseguramos, portanto, que as Cortes de Contas da atualidade são eficazes instrumentos democráticos de moralização da gestão do patrimônio público. Sem elas, o Estado não é legítimo, nem democrático, pois, onde não há controle, a segurança social é temerária, inexistente, nula.

Por isso, os Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal subscrevem a *"Declaração do Estoril"* e reafirmam, como entes constitucionais, o compromisso de bem servir a sociedade mediante combate, incansável, à ilegalidade, corrupção e desperdício de dinheiro público, garantindo *pari passu* a defesa da efetividade das normas constitucionais, tendo sempre em vista a melhor aplicação pelo Estado dos dinheiros dos contribuintes.

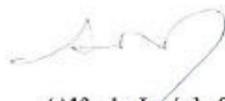
Com toda a solenidade deste Ato, e conseqüentemente, se impõe sublinhar a importância primordial da articulação dos Tribunais de Contas com os Parlamentos, a quem compete, em primeira linha, fiscalizar a boa aplicação dos dinheiros públicos no quadro do Orçamento que aprova todos os anos.

O Presidente do Tribunal de
Contas da União do Brasil



(Valmir Campelo)

O Presidente do Tribunal de
Contas de Portugal



(Alfredo José de Sousa)

O Presidente da ATRICON



(Carlos Pinna de Assis)



Sessão de Encerramento

Discurso do Presidente do *Tribunal de Contas de Portugal*

Já não tenho palavras para dizer o que me vai na alma de tanta generosidade, quer pelas palavras que me foram ditas e que eu não mereço, e que entendo que são endereçadas não pessoalmente ao cidadão contribuinte, que transitoriamente é Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, mas ao Tribunal de Contas de Portugal.

No que me diz respeito, eu apenas posso dizer que me limitei a tomar consciência de que é necessário cumprir uma obrigação e esta obrigação é a obrigação nossa, de Portugal, da sua Instituição Tribunal de Contas, no sentido de pagar uma parte da dívida, e friso bem, uma parte da dívida que temos para com o Brasil e que temos para com todos os países, agora independentes, e que antes foram colónias. Há muito ainda por pagar, e com toda a certeza que vai ser isto que vai pautar as relações institucionais entre o Tribunal de Contas de Portugal e os Tribunais de Contas da União, no Brasil, e dos Estados e dos Municípios.

Esta era a palavra de agradecimento mínima que me suscitam tantos actos de generosidade, tantas palavras naquele português com açúcar, como dizia o Eça, que é característica de qualquer falante brasileiro. Nós ficamos perfeitamente espantados com a facilidade, com a criatividade, com a maneira como o brasileiro por qualquer coisa pequena e grande consegue transmitir, consegue comunicar entre si e connosco.

Ficamos subjugados e eu permitia-me uma nota para também dizer quanto me tocou a intervenção da Conselheira do Tribunal de Contas de Goiás que tem curiosamente o nome de uma auditora do Tribunal de Contas de Portugal – Maria Teresa Garrido – e por isso não posso esquecer.

Postas estas palavras muito modestas, e eu não estaria como o frade que foi aqui citado (eu sou modesto mas não sou o maior dos modestos à face da terra) eu passaria a congratular-me, e voltando à substância do nosso Encontro, a congratular-me com o sucesso deste Encontro. Sucesso sob o ponto de vista substantivo, sob o ponto de vista social e cultural e, também, permitam-me, sob o ponto de vista formal e organizativo. Sob o ponto de vista substantivo, é evidente que daqui destes três dias de trabalho saiu um enriquecimento total de todos nós, das nossas instituições.



Alfredo José de Sousa

Tivemos no primeiro dia uma visão prática do perfil, em confronto, mas do perfil de cada uma das nossas instituições, do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e do Tribunal de Contas de Portugal. Foi exactamente este, digamos, o trabalho que no primeiro dia nos ocupou e preocupou.

Seguidamente tivemos uma visão académica, universitária, do controlo financeiro, das estruturas e dos sistemas de controlo financeiro, na sua perspectiva de direito administrativo, inclusivamente a magnífica lição do Professor Diogo Neto, sob a inserção do controlo das instituições de controlo numa teoria geral do estado e dos poderes públicos e dos poderes sociais também. E também tivemos uma outra visão, que foi a visão da perspectiva das finanças federais e do seu confronto com as finanças estaduais, não só na sua essência como também no controlo e nos diversos sistemas de controlo. E eu aqui era capaz de insistir e repetir, que o Brasil está a começar uma nova fase e que o Mercosul e talvez toda a América Central e do Sul estão com certeza numa nova perspectiva de recomposição da globalização da economia mundial que terá que fazer-se necessariamente pela coexistência dos grandes espaços económicos ao lado do espaço económico europeu e norte-americano. Os grandes espaços económicos e a América do Sul não poderão deixar de fugir a este confronto e à necessidade de se reorganizarem.

Tiramos daqui, portanto, também, uma perspectiva prática e teórica das finanças de um estado federal e das suas relações com as finanças dos estados nacionais. Acho que é de muita utilidade sublinhar isto, tanto mais – e eu agora permito-me efectivamente anotar e registar a alocução feita pelo Conselheiro Pedro Lino em que me dá a noção de que também na área académica se está a evoluir no sentido de considerar um novo reenquadramento no próprio Brasil – estado federal que é, no sentido da recomposição de todo o seu sistema de controlo indo buscar alguns subsídios informativos ao que se passa na União Europeia. E a este propósito eu quero sublinhar, também, um facto que diz mais respeito a vocês, Tribunais de Contas do Brasil, do que a mim. Aqui, ficou muito claro o propósito de todo o sistema do controlo financeiro no Brasil, federal, estadual e municipal, obedecer a uma coerência interna liderada pelo Tribunal de Contas da União e, nesse aspecto, parece-me de muita clareza que há um propósito congressante de todos os tribunais de contas dos estados aqui representados de reconhecer o grande esforço que o Ministro Presidente Valmir Campelo tem feito nesta área.

Só me resta dizer que estão no bom caminho.

Na perspectiva social e cultural, é óbvio que este Encontro também serviu para estreitar o conhecimento mútuo de todos e de cada um de nós, sob o ponto de vista pessoal e sob o ponto de vista das nossas instituições e, sobretudo, serviu para estreitar as relações bilaterais entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas da União – essas já vão no bom caminho e continuarão, estou certo, durante a presidência do Ministro Valmir Campelo – mas sobretudo as relações bilaterais do Tribunal de Contas de Portugal com cada um dos Tribunais de Contas dos Estados do Brasil e dos Municípios.

Já tínhamos tido algumas manifestações destas relações em visitas esporádicas, mas estou convencido que até por intermédio da ATRICON esta intensificação vai ser bastante mais estreita e apertada nos próximos tempos.

Sob o ponto de vista social e cultural, porque também levaram a que a coisa portuguesa, a terra portuguesa, vos fosse mostrada, sobretudo aos acompanhantes, e aqui, presto uma homenagem muito especial às acompanhantes dos nosso queridos delegados dos Tribunais de Contas do Brasil que, obviamente, vieram cumprir também o seu dever de acompanhar os maridos e enquanto eles trabalham aproveitaram para, efectivamente, conhecer a realidade de Lisboa e arredores e só faço votos para que não tenham frequentado com muita intensidade os nossos múltiplos centros comerciais. A ideia, justamente, de organizar este Encontro com sessões de trabalho de manhã, deixando as tardes livres, foi, justamente, para proporcionar esse aprofundamento do conhecimento da terra portuguesa por parte de todas Vossas Excelências.

No aspecto cultural, também, não posso deixar de sublinhar aquilo que aconteceu: o lançamento na Embaixada do Brasil, em Portugal, do livro do nosso querido amigo Conselheiro Jorge Fernandes, que é uma autêntica enciclopédia, como eu ouvi chamar, dos Tribunais de Contas do Brasil – da União, dos Estados e dos Municípios – e que, com certeza, vai ser uma obra do maior interesse prático. E registo que o facto de ser lançado em terra portuguesa, na Embaixada do Brasil, em Portugal, e com toda aquela ternura e afectividade que o Vosso Embaixador manifestou, é um facto que sob o ponto de vista cultural também muito valorizou este **I Encontro dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil**.

Antes de entrarmos, digamos, na súmula substantiva deste Encontro que vai ficar de alguma maneira atestada por um documento que é a Declaração do Estoril, eu não posso deixar de manifestar o meu reconhecimento, os meus agradecimentos mais profundos.

Em primeiro lugar, à ATRICON, na pessoa do seu presidente actual Carlos Pinna de Assis que, efectivamente, no Brasil, muito trabalhou para que esta organização fosse levada a bom termo e reconhecer que ele só o foi ou também foi, digamos, na sequência da primeira ideia do seu antecessor na ATRICON, que é o nosso querido amigo Flávio Regis, que desde há muitos anos mantém com o Tribunal de Contas de Portugal uma estreita e privilegiada relação de cooperação e de amizade. Esta organização da ATRICON no Brasil foi fundamental para que aqui em Lisboa o nosso staff presidido pelo Dr. José Tavares, Conselheiro e Director-Geral do Tribunal de Contas, para quem eu peço um aplauso, e de toda a sua equipe plural, mas substancialmente ou predominantemente ao contrário do que acontece aqui, de elementos femininos (que, além de bonitas, são competentes, as nossas funcionárias) conseguiu levar a cabo a execução de todas estas tarefas que podem parecer fáceis mas que exigem um grande trabalho de preparação e uma grande consciência de profissionalismo.

Finalmente, o resultado deste Encontro, para além de outros terá que ser consubstanciado num

documento que possa passar à história das relações entre o Tribunal de Contas de Portugal e os Tribunais de Contas do Brasil.

A Primavera, não sei se já se deram conta, começa hoje. Hoje, como diria o poeta, é o primeiro dia do resto da nossa vida, é o primeiro dia das relações institucionalizadas entre o Tribunal de Contas de Portugal e os Tribunais de Contas dos Estados através da ATRICON que é o seu organismo representativo, bem como entre o Tribunal de Contas de Portugal e o Tribunal de Contas da União que, devo dizer, e já aqui foi referido, desempenha um papel primordial, o Tribunal de Contas da União, no desenvolvimento da acção de cooperação que temos há cerca de nove, dez anos, vindo a levar a cabo, no âmbito de todos os países falantes da língua portuguesa, e ex-colónias de Portugal. Os novos países têm as suas instituições de controlo montadas, muito devem a uma acção conjugada dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil, que no âmbito da CPLP têm vindo a desenvolver acções que muito nos honram e, digo, é talvez o efeito mais útil no âmbito da CPLP, de boa memória, mas que, se a nível geral fosse levada a cabo com a mesma intensidade que é levada no âmbito dos Tribunais de Contas, teria um resultado bem mais retumbante do que aquele que tem tido até ao momento. Por isso, aproveito a oportunidade para agradecer ao Presidente do Tribunal de Contas da União e ao Tribunal de Contas da União em geral todo o esforço que tem vindo a desenvolver no sentido de, no âmbito da CPLP, prestar a sua cooperação aos Tribunais de Contas dos novos estados de língua portuguesa.

Concluídos, portanto, os nossos trabalhos, foi elaborada a chamada **Declaração do Estoril** que, através de um processo basicamente de legitimidade democrática representativa, teve uma primeira leitura de um projecto no início desta sessão de hoje mas que depois foi objecto de aprimoramento como Vossas Excelências todos dizem na vossa querida língua por parte dos Presidentes do Tribunal de Contas de Portugal, do Tribunal de Contas da União e da ATRICON, de modo a condensá-la e a torná-la mais impressiva através de uma redacção que de alguma maneira chegasse eficazmente aos seus destinatários.

São três as linhas de força desta declaração da qual, depois, vou pedir ao Sr. Dr. José Tavares que faça a leitura final para ser assinada e ser um documento que sai deste nosso I Encontro. Dizia eu, que essa declaração assenta em três linhas de força: a primeira é que os Tribunais de Contas como órgãos de controlo externo, não se limitam ao controlo da legalidade formal da actividade financeira do Estado; a segunda é que os Tribunais de Contas devem ter sempre em vista a boa aplicação dos dinheiros públicos dos contribuintes. O Estado funciona, à custa do dinheiro dos contribuintes, os Tribunais de Contas devem ter sempre presente que é a boa aplicação dos dinheiros dos contribuintes que justifica a sua existência no quadro do aparelho do Estado. Finalmente, a terceira linha de força é a de que os Tribunais de Contas se articulam com as Assembleias Legislativas, que aprovando os orçamentos e os impostos têm ou devem ter como primeira função também a fiscalização política da boa aplicação dos dinheiros dos contribuintes, dos dinheiros públicos.

E agora vou pedir ao Sr. Dr. José Tavares que proceda à leitura da **Declaração do Estoril** como documento que sai deste I Encontro. Interpretando o vosso sentimento a este fundo, sobretudo ao fundo desta Declaração iríamos proceder à sua assinatura para ficar a figurar como documento saído deste Encontro dos Tribunais de Contas de Portugal e do Brasil.

Posto isto e porque a fome já aperta, dispenso-me de mais palavras, proponho que passemos aos actos e declaro encerrada esta sessão, aplaudindo a vossa participação e o vosso interesse na sua realização.

Discurso do Presidente do *Tribunal de Contas da União*

Só quero mais uma vez, Senhor Presidente Alfredo, agradecer a Vossa Excelência. Vossa Excelência é um amigo de todos nós, Vossa Excelência não sabe a importância e o respeito que o Brasil, em nosso nome aqui dos Tribunais de Contas do nosso País, tem por Vossa Excelência. Vossa Excelência é um pouquinho brasileiro – nós já o temos como brasileiro – e hoje, quando este Encontro Luso-Brasileiro se encerra, nós já começamos a sentir saudades de Vossa Excelência, dos Conselheiros do Tribunal de Contas de Portugal e deste belíssimo país.



Valmir Campelo

Saiba Vossa Excelência que nós vamos retornar ao Brasil, levando a Brasília, levando aos Estados e Municípios, a expressão do nosso reconhecimento. Aqui nós aprendemos muito. Pela cultura milenar deste país, pelos ensinamentos de seiscentos anos de um Tribunal de Contas e pela integração que os portugueses e o respeito que os portugueses têm para com nós brasileiros.

Saiba Vossa Excelência que, particularmente no Tribunal de Contas da União, serei portador desses ensinamentos, que levarei ao nosso Plenário. Ontem mesmo eu tive ocasião (e anteontem, na abertura) de contactar – quando fiquei sabendo que Vossa Excelência foi reconduzido numa comissão importantíssima, Anti-Fraude, na Comunidade Europeia – imediatamente o meu substituto, o Ministro que está na Presidência, e lá foi citado Vossa Excelência no Plenário. Vossa Excelência vai receber oficialmente esta comunicação, porque tudo aquilo que acontece aqui pode ter a certeza que está repercutindo no Brasil, está repercutindo no Tribunal de Contas da União.

Logo mais, em Novembro, Vossa Excelência estará juntamente com o Presidente de Angola e comigo, numa reunião do Comité Directivo da CPLP, em Brasília, e Vossa Excelência, também, por certo, estará participando com muita honra para nós brasileiros, quando, na oportunidade, convidarei todos os presidentes dos Tribunais de Contas dos estados para os festejos do 113.º aniversário do TCU.

Logo aqui, quero apenas agradecer o carinho, quero agradecer desde o mais humilde servidor do Tribunal de Contas de Portugal, aos organizadores deste evento na pessoa do brilhante, do tão amigo, também, companheiro e amigo Conselheiro José Tavares, que também já é uma pessoa conhecida do nosso país e por quem nós também temos tanto respeito.

Que Vossa Excelência seja portador a todos os Senhores Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas de Portugal, da nossa amizade consolidada, do nosso carinho que nós temos pelo país e por Vossas Excelências e, acima de tudo, do nosso respeito.

Que Deus continue a guiar os passos de Vossa Excelência.

Muito obrigado.

Discurso do Presidente da *ATRICON*

A *ATRICON* cabe apenas dizer duas palavras e duas palavras singelas que são mais usadas em Portugal do que no Brasil, pela finura, pela gentileza, pela hospitalidade que caracterizam o estado de ser português.

A nós cabe apenas dizer essas duas palavras: MUITO OBRIGADO.

Mas muito obrigado é pouco para o que nós recebemos aqui. A reciprocidade que podemos dar a uma acolhida tão generosa é traduzir estas duas palavras em expressa e indelével menção do nosso sentimento.

Sinto não saber falar poeticamente como fala a Conselheira Maria Teresa Garrido, mas quero registrar que a directoria da *ATRICON* ainda no Brasil decidiu manifestar o seu agradecimento a Vossa Excelência, Senhor Presidente Alfredo José de Sousa, outorgando-lhe a medalha do mérito Ministro Miguel Seabra Fagundes que está sendo portada, e não por acaso, pelas jovens recepcionistas que portam as cores da bandeira de Portugal e que é muito valorizada, pode ter a certeza e não apenas pelo patrono desta medalha, que foi o maior amigo dos tribunais de contas do Brasil em todos os tempos.



Carlos Pinna de Assis