

PROCESSUS FACULDADE DE DIREITO

ALESSANDRO AURELIO CALDEIRA

O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PODERES
DA REPÚBLICA

O que mudou com a LRF?

BRASÍLIA/DF, 27 DE AGOSTO DE 2008

PROCESSUS FACULDADE DE DIREITO

ALESSANDRO AURELIO CALDEIRA

O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PODERES DA REPÚBLICA

O que mudou com a LRF?

APRESENTAÇÃO

O artigo propõe estudo da jurisprudência e doutrina sobre os aspectos que envolvem a separação dos Poderes da República e o princípio da prestação de contas a fim de delimitar a abrangência da atuação do Tribunal de Contas da União.

DISCIPLINA

Direito Constitucional

CURSO

Pós-Graduação em Direito Público

OBJETIVO

Abordar os principais aspectos sobre a apresentação e julgamento das contas dos Poderes da República e MPU pelo Tribunal de Contas da União.

ORIENTADOR

Prof^o Severino Cajazeiras

BRASÍLIA/DF, 27 DE AGOSTO DE 2008

SUMÁRIO

Resumo.....	2
Introdução.....	3
As Funções do Estado.....	4
O Princípio de Prestar Contas.....	6
O Tribunal de Contas da União.....	7
A quem cabe o julgamento das contas?.....	9
Conclusão.....	11

RESUMO

O trabalho aborda aspectos jurídicos e doutrinários que envolvem o impacto da separação dos Poderes da República no princípio constitucional da prestação de contas e nas atribuições do Tribunal de Contas da União. Tem como objetivo abordar os principais aspectos sobre a apresentação e julgamento das contas dos Poderes constituídos. O presente estudo orientar-se-á pela Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 101/2000, pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de uma abordagem dedutiva que compreenderá os métodos de procedimentos histórico, comparativo e funcionalista. Conclui-se que o princípio da separação dos Poderes não limita, antes o reforça, o exercício da função do controle externo disposto na Constituição, nem tampouco justifica entendimento extensivo do inciso I do art. 71 da CF e restrição às atribuições descritas no inciso II do mesmo artigo.

1 INTRODUÇÃO

Na União, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No art. 71 da Constituição Federal de 1988 estão estabelecidas as competências do TCU.

Em cumprimento das atribuições constitucionalmente estabelecidas, o TCU julgava, até o advento da Lei Complementar nº 101/2000, todas as contas dos administradores e demais responsáveis por valores públicos, com exceção apenas para as contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal emite tão somente parecer prévio, vez que a competência para o julgamento é exclusiva do Congresso Nacional, conforme estabelecido no inciso IX do artigo 49 da Constituição.

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar nº 101, logo intitulada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, ou simplesmente, “LRF”. Esta LC veio estabelecer novo regramento na gestão dos recursos públicos no Brasil, mas estabeleceu também novo mandamento quanto ao julgamento das contas dos titulares dos Poderes constituídos da República. O artigo 56 dispunha que às contas do Presidente da República, incluir-se-iam as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, os quais passaram a receber parecer prévio.

O parecer prévio, antes emitido somente sobre as contas do chefe do Poder Executivo, passou a abranger também as contas daqueles que, antes da LRF, se incluíam no inciso II do art. 71, ou seja, eram objeto de julgamento pelo TCU. Na União, de acordo com a nova sistemática, o julgamento de tais contas passou a ser atribuição do Congresso Nacional.

Dois meses após o nascimento da citada lei complementar, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 2238, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelos Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Socialista Brasileiro – PSB e Partido dos Trabalhadores – PT, requerendo a declaração de inconstitucionalidade formal da LC 101/2000, ou de diversos de seus dispositivos, bem como a suspensão cautelar dos mesmos dispositivos, dentre eles os artigos 56 e 57, até julgamento do mérito.

Após diversas decisões proferidas pela Corte Suprema no âmbito dessa ADIn, inclusive a que rejeitou, por unanimidade e em definitivo, a arguição de inconstitucionalidade formal da lei em sua totalidade, foi deferida em 08/08/2007 a suspensão cautelar dos artigos 56 e 57 da LRF.

Voltou-se, então, ao estado anterior. Mas, que implicações tem a suspensão da eficácia desses dois artigos da LRF? Ou, que impacto teria uma futura decisão do STF entendendo pela constitucionalidade de tais artigos? Para elucidar essas e outras questões, serão abordados no presente trabalho temas relacionados à divisão dos Poderes, ou funções do Estado, seus respectivos órgãos, ao princípio da prestação de contas e à evolução das atribuições do Tribunal de Contas da União ao longo da história.

2 AS FUNÇÕES DO ESTADO

O Poder do Estado é uno e soberano, mas o exercício desse Poder é dividido em funções para impedir a sua concentração em uma só pessoa ou órgão. Desde remota data, a doutrina identifica três funções básicas de qualquer Estado. Com pequenas variações conceituais ou de denominação, os filósofos têm dividido as funções do Estado em executiva, legislativa e judiciária.

Aristóteles, em sua obra "*Política*", referia-se a uma idéia de separação dos Poderes segundo a qual "será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, exercem o poder político independentemente da forma, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas" (CASTARDO, 2007, p. 2).

Observa Bastos (2002) que essa divisão tricotômica foi retomada nos séculos XVII e XVIII por Locke, Bollingbroke e Montesquieu, sendo o último quem mais clareza e perfeição exprimiu tal divisão em sua obra "*O espírito das leis*". A inovação se deu no postulado de que a cada uma das funções deveria corresponder um órgão próprio, autônomo e independente.

Segundo Bastos, essa doutrina consistia em estabelecer um mecanismo de equilíbrio e de recíproco controle, já que a autonomia e a independência de cada um dos órgãos era o obstáculo pretendido para a atuação fora dos limites dos demais. Registra Moraes (2007) que Montesquieu demonstrava o que era necessário para haver o equilíbrio dos Poderes, antecipando o sistema "checks and balances":

"precisa-se combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro. [...] Sendo o seu corpo legislativo composto de duas partes, uma acorrentada a outra pela mútua faculdade de impedir. Ambas serão amarradas pelo Poder Executivo, o qual o será, por seu turno, pelo Judiciário. Esses três Poderes deveriam originar um impasse, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, são impelidos a caminhar, eles haverão de caminhar em concerto." (MORAES, 2007, p. 388)

Castardo (2007) destaca que, diferentemente de Locke, Montesquieu trouxe a possibilidade de um poder vir a impedir ou punir o abuso do outro, pelo veto do Executivo sobre o Legislativo e a punição de funcionários do Executivo pelo Judiciário.

Ressalta ainda Castardo, citando Russomano, que o sistema "*checks and balances*", ou "*freios e contrapesos*", foi delineado na Inglaterra do século XIX, por Harrington e posteriormente por Bollingbroke:

"Busca o sistema em questão estabelecer freios e controles recíprocos entre os órgãos estatais, de sorte que estes, embora divididos, se venham a entrosar em harmonia. Suas faculdades, por vezes contrapostas, poderiam romper esta harmonia que, entretanto, persistiria, desde que funcionasse o mecanismo dos 'cheks and controls'; [...] Mediante este procedimento solucionar-se-ia – como se soluciona – o problema da superposição de um órgão estatal ante outro." (BASTOS, 2002, p. 183)

A separação dos poderes ou funções estatais se fundamentava na prevenção contra arbítrios dos governantes, como barreira ao exercício ilimitado do poder, na garantia das liberdades individuais ante ao antigo poder absolutista dos reis. Esse princípio parte da premissa de que se concentradas todas as funções nas mãos de uma só pessoa ou órgão, o poder torna-se abusivo e tirano. Modernamente, a teoria constitucional tende a indicar que a separação dos poderes não mais se destina essencialmente a garantir as liberdades individuais, mas antes, a efetivar uma repartição das funções estatais. É como descreve Miguel Reale:

“Tempo houve em que não se admitia nem mesmo a crítica da doutrina da separação dos poderes, e, na forma em que ela era exposta, estava como implícito o primado do Legislativo, restando ao Governo o papel secundário de executar o que tivesse sido estatuído pelo legislador parlamentar. Hoje em dia poucos se mantêm apegados ao dogma da divisão dos poderes, e a nossa história constitucional nos dá um exemplo característico das modificações sofridas pela doutrina, desde a sua primeira formulação clássica até a Constituição Federal vigente, na qual a discriminação dos poderes soberanos não tem mais o valor de um princípio essencialmente destinado à garantia das liberdades individuais, mas antes o valor pragmático de uma distribuição de funções, de uma simples aplicação da lei da divisão do trabalho no setor das atividades políticas.” (REALE, 2000, p. 344)

Atualmente, grande parte da doutrina evoluiu para aceitar que a segregação não mais se restringe a somente três funções. Acrescentam aos tradicionais três poderes, um outro cujas atribuições não subsomem a nenhum daqueles clássicos, consistindo na institucionalização do controle sistemático de todos os demais. Diferencia-se do controle recíproco já exercido pelos demais Poderes, visto que o controle exercido nesta outra função é permanente, mais que isso, é a razão própria da sua existência. Exerce atividades de fiscalização do cumprimento da lei. Karl Loewenstein assevera que cabe ao poder de controle o direito dos tribunais de supervisionar e comprovar a conformidade das ações do poder executivo com sua base legal (BASTOS, 2002).

No Brasil, a Constituição do Império de 1824 previa no artigo 99 quatro poderes: o legislativo, o executivo, o judiciário e o moderador. Este último inspirado na teoria de Benjamin Constant, que defendia a necessidade de um quarto poder, exercido pela figura do rei, para exercer o papel de “juiz”, autoridade neutra para dirimir as desavenças entre os demais poderes.

A partir da Constituição de 1891, já na República, o Brasil passou a ter o seu poder soberano dividido em três funções, quais sejam, as clássicas legislativa, executiva e judiciária, separação que persiste textualmente até os dias atuais.

A Constituição de 1967 estabelecia uma severa e utópica rigidez no exercício das funções estatais, a ponto de dispor no parágrafo único do artigo 6º que: *“Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.”*

Sem pretender aquela rigidez da anterior, a atual Constituição, promulgada em 1988, especifica em seu artigo 2º que: *“São Poderes da União,*

independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Percebe-se claramente o sistema de freios e contrapesos orientando o relacionamento dos Poderes. A independência não significa exclusividade do exercício da função por determinado órgão, nem tampouco que os órgãos que as exercem não sofrerão limitações no exercício de suas funções.

Ainda que não expressamente citado no artigo 2º da Norma Fundamental, é possível observar vestígios do poder de controle a que alude Loewenstein na atual Constituição brasileira, cujas atividades estão distribuídas em alguns órgãos constitucionais. Pode-se constatar a função controle na Corte Constitucional, na atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas, cujas atribuições estão especificadas na Norma Fundamental. Também se verifica sinais de que a atual Constituição prevê algo além dos três tradicionais Poderes na própria estrutura em que se encontra o Título IV (Organização dos Poderes), que se divide em quatro capítulos, quais sejam: Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário e Funções Essenciais à Justiça.

As atribuições constitucionalmente estabelecidas do Tribunal de Contas da União não se enquadram a nenhum Poder constituído, apesar de ser citado no Capítulo da CF que dispõe sobre o Poder Legislativo. O TCU também não figura dentre as funções essenciais à justiça, na qual se situam expressamente o Ministério Público e a Defensoria Pública.

3 O PRINCÍPIO DE PRESTAR CONTAS

Expressamente citado na atual Constituição, juntamente com a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, a prestação de contas possui o *status* de princípio constitucional, ficando os Estados e o Distrito Federal sujeitos a intervenção federal em caso de inobservância, conforme prescreve o artigo 34, inciso VII.

Dispõe o *caput* do artigo 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e suas entidades será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O parágrafo único desse artigo, que encabeça a Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) dispõe nos seguintes termos:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

No artigo seguinte, 71, tem-se que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional (CN), será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A prestação de contas é inerente à legítima e regular atuação do Estado. A quase totalidade das suas decisões envolve, direta ou mediamente, bens ou dinheiros públicos. A inobservância desse princípio gera instabilidade entre as instituições e principalmente, entre o Estado e os governados.

O Estado deve prestar contas a quem lhe fornece os recursos para fazer funcionar a máquina pública. O contribuinte está cada vez mais desejoso de saber o destino do dinheiro que lhe é retirado forçosamente pelo Estado. É portanto, um dever do Estado e um direito do povo que os recursos públicos sejam aplicados e administrados com responsabilidade e honestidade. Para isso há um arcabouço normativo para regulamentar essa aplicação e para fiscalizar o cumprimento dessas normas, a Carta da República instituiu órgãos fiscalizadores, dentre eles, o Tribunal de Contas.

Como se verá adiante, não se trata o TCU de um mero auxiliar do Poder Legislativo, nem tampouco mais um órgão dentro da hierarquia desse Poder, até porque, para fazer cumprir o princípio constitucional de prestar contas, há que ser um órgão independente e autônomo. Não poderia esse órgão subordinar-se a quem está sujeito a sua fiscalização e imposição de sanções.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União, nos moldes como hoje é conhecido, nasceu no Brasil pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituído pelo Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, com iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda. (CASTARDO, 2007)

A exposição de motivos do mencionado Decreto, assinada por Rui Barbosa, defendia o seguinte:

“A medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil [...]

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um 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 perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que, direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”

Instalou-se no Brasil o Tribunal de Contas da União, em 1893, pelo empenho do então Ministro da Fazenda do governo Floriano Peixoto, Tenente-Coronel Innocêncio Serzedello Corrêa. Antes disso, a partir de 1891, a Corte de Contas havia sido elevada ao patamar de órgão constitucional e não mais deixou de marcar presença em todas as demais Constituições da República a partir de então.

Na Constituição de 1988, o TCU tem suas atribuições descritas no art. 71, dentre as quais destacam-se:

- apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contas de seu recebimento;

- 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 resulta prejuízo ao erário público;

- realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades da administração indireta.

Por força do art. 75 da CF, as normas estabelecidas para o TCU aplicam-se aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, no que couber. Ou seja, o modelo definido na União deve ser seguido pelos estados e municípios, eis a importância da decisão do STF no que concerne ao artigo 56 da LRF, já que tem reflexo automático em toda a Federação.

O TCU é um órgão constitucional e como tal exerce atribuições estatais que lhe são conferidas pela Norma Maior. Sobre órgãos, escreve Castardo (2007), citando Lourival Vilanova (2000):

“Com a repartição de funções, instituição de órgãos específicos para funções específicas, cada órgão é um centro parcial de imputação, como o Estado é o centro total de imputação, de criação e de aplicação do direito. Cada órgão é um plexo de atribuições, de faculdades, de poderes e de deveres: é um feixe de competência. Como núcleo parcial de competência, é um ponto de imputação (de referência, de atribuição, de pertinência).”

O modelo estruturado para o Tribunal de Contas da União não permite a sua inserção em nenhum das três tradicionais funções. Sua função primeira é a de controle da administração pública, seja ela pertencente ao Legislativo, ao Executivo ou ao Judiciário. A ausência de subordinação hierárquica com qualquer órgão federal é exigência para a imparcialidade e independência requeridas para suas decisões.

Apesar dessa controversa, não há negar que o Tribunal de Contas está formalmente vinculado ao Poder Legislativo, porém, não tem as Cortes de Contas qualquer subordinação às casas do Legislativo. Vincula-se sem subordinar-se. A qualidade do TCU de auxiliar no exercício do controle externo não o subordina ao Congresso Nacional. Somente ao TCU compete o exercício das competências descritas no artigo 71 da CF e não podem as casas do Congresso Nacional avocar quaisquer dessas competências.

Nesse sentido se manifestou o ex-Ministro do TCU Bento José Bugarin, em palestra proferida em 09/11/2000 na sede do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas:

“Cumprir observar, no entanto, que a vinculação do TCU ao Poder Legislativo não significa qualquer relacionamento de subordinação com as Casas do Congresso Nacional. O Tribunal de Contas da União é totalmente independente, prestando auxílio ao Congresso Nacional, nos termos fixados

pela Constituição. Isso significa que as decisões da Corte de Contas não podem ser modificadas pelo Congresso, assim como o Parlamento não pode, por exemplo, julgar as contas dos gestores públicos, pois a Carta Magna previu expressamente que essa competência é do Tribunal de Contas.” (Revista do TCU, v. 31, n; 86, out/dez 2000)

Ainda sobre a autonomia dos Tribunais de Contas, ressalta Moraes (2006), citando Lafayette Pondé:

“Não há como se possa dizer o Tribunal de Contas órgão da estrutura legislativa, ou dela dependente, senão no amplo sentido em que todos nós somos, cidadãos ou órgãos públicos, entre os quais o próprio legislador – subordinado ao imperioso dever de respeito e obediência às leis. A função do Tribunal ultrapassa a interferência episódica, de natureza puramente opinativa, com que se *comunica* naquele processo, não de elaboração de leis mas de conteúdo administrativo, e, ultrapassando-a, estende sua ação por igual sobre ‘as unidades dos três Poderes’ assim como sobre todo e qualquer administrador ou gestor responsável pela aplicação dos dinheiros públicos.” (PONDÉ, Lafayette, *Estudos de direito administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 205)

O Tribunal de Contas é também um órgão auxiliar da sociedade em geral. É a porta a que pode recorrer qualquer cidadão ao se deparar com ilegalidades na gestão dos recursos públicos. Constituem hoje as Cortes de Contas poderosa ferramenta contra a malversação do dinheiro público. Assim dispõe o art. 74, § 2º, da CF: *“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”*.

4 A QUEM CABE O JULGAMENTO DAS CONTAS?

Anteriormente à LRF, algumas Constituições Estaduais também pretenderam podar o alcance do controle exercido pelos Tribunais de Contas quanto ao julgamento das contas de administradores de outros órgãos. Intentaram inserir na competência das casas legislativas a atribuição de julgamento das contas não só do chefe do Poder Executivo, mas também de suas próprias contas, as dos Tribunais de Contas e as do Tribunal de Justiça, restando às Cortes de Contas a mera emissão de parecer opinativo.

A Lei Complementar nº 101/2000 também almejou essa inserção. Dispunha no artigo 56 o seguinte:

“As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.”

Tal comando normativo alterava sensivelmente o mandamento Constitucional vigente sobre as atribuições dos Tribunais de Contas. O TCU que, de acordo com o inciso II do artigo 71, da CF, tem competência para julgar as contas dos administradores públicos, com exceção apenas para as do Presidente da República, com a LRF, deixou de julgar as contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público e passou a emitir

parecer prévio sobre essas contas, para posterior julgamento pelo Congresso Nacional. Em agosto de 2007, o STF suspendeu a eficácia do artigo 56 e a atuação da Tribunal de Contas voltou ao *status quo ante*.

Apesar de minoritário, há no Supremo Tribunal Federal entendimento no sentido de que não há ofensa ao artigo 71 da Constituição Federal a inserção, em norma infraconstitucional, de dispositivo que estabeleça ao Poder Legislativo a competência para julgar suas próprias contas. Observa-se, por exemplo, esse entendimento no voto do Min. Marco Aurélio Mello no Acórdão da Adin nº 849-8/MT, no qual foi voto vencido:

“[...] penso serem inconciliáveis as colocações: a existência do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o controle que é atribuído pela Carta da República – e aí temos o órgão máximo desse controle, que é o próprio Poder Legislativo – e a possibilidade de o órgão auxiliar vir, no campo administrativo, a julgar as contas do próprio órgão a que auxilia.

[...]

Em síntese, não vejo como inverter a ordem natural das coisas; não vejo como atribuir a um órgão auxiliar papel de relevância substancial, como é o papel de julgar as contas do próprio Poder a que auxilia.” (STF – ADI 849-8/MT)

Entretanto, o entendimento majoritário da Suprema Corte naquele e em outros julgados sobre a questão tem sido outro, conforme registra Moraes (2006, p.1255):

“A norma constitucional estadual que dispensa às contas anuais apresentadas pela Mesa da Assembléia Legislativa o mesmo regime jurídico peculiar às contas do Chefe do Poder Executivo, também atribuindo ao pronunciamento do Tribunal de Contas, no que concerne ao órgão parlamentar, função meramente opinativa, parece infringir a regra de competência inscrita no art. 71, II, da Carta Política, que investe essa Corte no Poder de julgar as contas, mesmo quando apresentadas pelo próprio Poder Legislativo” (RTJ 152/74).

Nesse mesmo sentido:

“O Tribunal, por maioria, deferiu pedido de Medida cautelar em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para suspender a eficácia das expressões ‘e o Presidente da Câmara’, ‘e pela Mesa da Assembléia Legislativa’ e ‘Mesas das Câmaras Municipais’ inseridas, respectivamente, no § 2º do art. 29 e no art. 71, I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, que atribuíam ao Tribunal de Contas estadual competência para apreciar as contas prestadas pela Mesa da Assembléia Legislativa e pelas Mesas das Câmaras Municipais, mediante a elaboração de parecer prévio. Entendeu-se configurada a aparente afronta ao art. 75 da CF, que estende aos tribunais de contas dos estados e dos municípios o modelo de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União, de observância obrigatória, bem como ao art. 71 da CF, que confere aos tribunais de contas atuação meramente opinativa somente com relação às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (inciso I), e poder para julgar as contas dos administradores, inclusive aquelas prestadas pela Mesa de órgão legislativo (inciso II). Vencido o Min. Marco Aurélio, que indeferia a liminar.” (STF – Pleno – Adin nº 1964/ES – Medida Cautelar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence)

E reiterando o entendimento:

“Além do mais, foi conferida aos Tribunais de Contas atuação meramente opinativa em relação às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e pelas Mesas das Câmaras Municipais, indo de encontro à regra do art. 71, I, da Carta Federal” (STF – Pleno – Adin nº 1779-1/PE – Medida liminar – Rel. Min. Ilmar Galvão)

5 CONCLUSÃO

Não interfere o Tribunal de Contas na autonomia de outro órgão quando aquele exerce a função que lhe foi conferida na Constituição. Mais especificamente, não cabe considerar como ingerência indevida se aquele órgão constitucional tem sua existência baseada justamente no julgar as contas dos demais responsáveis e no realizar fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário.

A autonomia e a independência dos Poderes, preceito também previsto na Constituição, não anula nem limita as funções para o Tribunal de Contas descritas na própria CF. Ensinam MENDES, COELHO e BRANCO (2007) que “não ocorrem conflitos reais entre as normas da Constituição, mas apenas conflitos aparentes, seja porque elas foram promulgadas conjuntamente, seja porque não existe hierarquia nem ordem de precedência entre suas disposições.”

Ainda segundo estes autores, deve o aplicador das normas constitucionais atentar-se a alguns princípios quando da interpretação das normas constitucionais. Cabe destacar dois desses princípios: princípio da concordância prática ou da harmonização e princípio da correção funcional.

O primeiro recomenda que, em se deparando o aplicador das normas constitucionais com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum. O segundo princípio prevê que, instituindo a norma fundamental um sistema coerente e previamente ponderado de repartição de competências, não podem os seus aplicadores chegar a resultados que perturbem o esquema organizatório-funcional nela estabelecido.

A ementa do Acórdão na Adin nº 849-8/MT reafirma com precisão as competências do Tribunal de Contas descritas nos incisos I e II do art. 71 da CF:

“II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.” (STF – Adin nº 849-8/MT)

Além das atribuições de fiscalizador e julgador das contas dos responsáveis pela aplicação dos recursos públicos, também foi conferido aos Tribunais de Contas o poder sancionador em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, conforme ordena o inciso VIII do artigo 71 da Carta da República. Inconcebível pensar no exercício de atribuições com tamanha relevância para o Estado, senão por um órgão independente e autônomo em suas decisões.

Ainda que vinculado formalmente ao Poder Legislativo, o Tribunal de Contas tem competência para julgar as contas dos gestores dos órgãos daquele e dos demais poderes e não pode ter sua ação constitucional limitada por norma infraconstitucional. É função do Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República e somente essas. Ao Tribunal de Contas da União compete o julgamento das demais contas, sejam elas prestadas por administradores do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário. Esse é o comando constitucional.

Portanto, de acordo com o arcabouço jurídico vigente, é de competência do Tribunal de Contas da União o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por recursos públicos, inclusive as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público. Exceção às contas do Presidente da República, sobre as quais aquela Corte de Contas emite somente parecer opinativo. Entendimento contrário representaria subtração indevida e inconstitucional das principais atribuições daquele órgão de controle.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo. Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 de maio 2000, Seção 1, p. 1.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política* – 5. ed. – São Paulo : Celso Bastos Editora, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política* – 10. ed. – São Paulo : Malheiros Editores, 2003.
- CASTARDO, Hamilton Fernando. *O Tribunal de Contas* – Campinas: Millennium Editora, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* – 19. ed. – São Paulo : Atlas, 2006.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo* – Belo Horizonte : Fórum, 2007.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Separação de Poderes no Brasil* – Brasília : Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional* – São Paulo : Saraiva, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional* – 21. ed. – São Paulo : Atlas, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo, Editora Atlas S.A., 2006.
- REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 5ª ed. São São Paulo: Saraiva, 2000.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no Direito* – 4ª edição – São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000.
- _____. “O Controle Externo no Brasil: evolução, características e perspectivas”. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 31, n. 86, out/dez 2000, p. 338.