TRIBUNAL DE CONTAS — CONTROLE EXTERNO — ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

— Legítima a competência conferida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro à Assembléia Legislativa para apreciar as contas do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos municípios.

— Cabe ao Poder Legislativo o controle externo em matéria de fiscalização financeira e orçamentária dos Três Poderes, abrangendo não só a administração direta, mas, também, a administração indireta, sem prejuízo do controle interno no âmbito de cada poder. Inteligência do art. 70 e seu § 1º, da Constituição da República.

— Não obstante o relevante papel do Tribunal de Contas no controle financeiro e orçamentário, como órgão eminentemente técnico, nada impede que o Poder Legislativo, exercitando o controle externo, aprecie as contas daquele que, no particular, situa-se como órgão auxiliar.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus*
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Representação nº 1.021 — Relator: Sr. Ministro
DJACI FALCÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por maioria de votos em julgar improcedente a representação, vencido o Ministro Clóvis Ramalhete.

Brasília, 25 de abril de 1984. — *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Djaci Falcão*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, com arrimo no art. 119, inc. I, letra *l*, da Constituição, submete à consideração do Supremo Tribunal Federal a argüição de inconstitucionalidade do inciso XX do art. 35 e art. 59 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em face de solicitação do Sr. Presidente do Tribunal de Contas daquele estado (fls. 4 a 23).

Pelo Sr. Deputado Paschoal Cittadino, Presidente da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, foram prestadas as informações de fls. 30 a 58, instruídas com documentos (fls. 59-94).

A Procuradoria-Geral da República em pronunciamento do Dr. João Paulo Alexandre de Barros, aprovado pelo Dr. Firmino Ferreira Paz, opinou nos seguintes termos:

"A pedido do Sr. Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral da Repú-

blica submeteu a exame e julgamento do colendo Supremo Tribunal Federal representação por inconstitucionalidade do inciso XX do art. 35 e do art. 59, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Referidos dispositivos fazem o Tribunal de Contas submeter suas contas, anualmente, à *apreciação* da Assembléia Legislativa. A autoridade solicitante não fez juntar cópia de publicação oficial dos textos constitucionais impugnados; entretanto, a dignidade do seu cargo não permite que se ponha em dúvida a fidelidade da transcrição desses textos, de resto confirmados pela representada em suas informações.

Transcreve-se os textos constitucionais objeto da argüição:

'Art. 35. Compete à Assembléia Legislativa:

(...)

XX — apreciar as contas do Tribunal de Contas e do conselho de contas dos municípios.

Art. 59. As contas do Tribunal de Contas serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa.'

Fundamentos da Argüição de Inconstitucionalidade

A autoridade solicitante da representação alinhou, em síntese, os seguintes fundamentos de seu pedido:

1) Não há contas do *Tribunal de Contas* nem de qualquer outro órgão sujeito a fiscalização financeira e à orçamentária do estado; há, sim, contas dos agentes da administração (administradores e ordenadores de despesas).

2) Essa 'impropriedade' (*sic*) ocorre também nos textos da Constituição Federal e da legislação ordinária, não sendo 'vício que acarrete a inconstitucionalidade desses dispositivos (...) que não ocasionam mal maior desde que se tenha sempre em vista que, ao se referirem 'às contas do órgão' querem aludir 'às contas dos ordenadores de despesa' desses órgãos.

3) A inconstitucionalidade seria por outros fundamentos. O mais grave é a inexistência dessa exigência no paradigma constitucional federal e que as demais Constituições estaduais não adotaram. As contas dos presidentes dos tribunais de contas são julgadas pelos colegiados dessas cortes, 'no exercício de competência própria e jurisdição privativa'.

4) Discrepando do modelo federal, a Constituição do Rio de Janeiro teria ferido o art. 13 e o seu inciso IV da Carta Magna, que determina aos estados-membros, na sua organização, respeitar — dentre outros princípios — os da fiscalização orçamentária e da financeira.

5) Que os dispositivos imprecados inovam em matéria privativa da União, desobedecendo ao art. 8º, inciso XVII, letra *c*, da Constituição Federal.

6) Sendo a fiscalização financeira e orçamentária da União exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo, há que se interpretar esse controle à luz do Decreto-lei nº 199, de 1967 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e da Lei nº 6.223, de 1975, compreendendo esse controle externo os seguintes itens:

I — a apreciação das contas do presidente da República;

II — o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária;

III — o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

7) Quanto à *apreciação* das contas do presidente da República, cabe ao Tribunal de Contas, tão-somente, apresentar *parecer prévio* ao julgamento pelo Congresso Nacional; em relação aos demais itens de controle são tarefas de competência própria e privativa da Corte de Contas.

8) Que gerindo e respondendo por dinheiros, valores e bens públicos, está o presidente do Tribunal de Contas da União *sob a jurisdição própria e privativa* da Corte de contas e, em sendo ordenador de despesa, as suas contas são julgadas, em instância definitiva, pelo Tribunal de Contas e que nos termos do art. 13, inciso IV, da Constituição Federal, os estados-membros estão obrigados a esse ordenamento.

9) A legislação estadual corrobora, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, esse

procedimento de controle externo; não fosse a Constituição Federal aplicável, como o é, à espécie, a legislação estadual (Constituição do estado, art. 57, e Decreto-lei estadual nº 21/75, art. 11, § 2º) dispõe que as contas do presidente do Tribunal de Contas (administrador responsável por bens e valores do estado e ordenador de despesa) sejam julgadas, privativamente, pelo Tribunal de Contas.

10) Afora essa fundamentação legal, a prerrogativa exclusiva do Tribunal de Contas do estado em tomar e julgar as contas dos administradores e ordenadores de despesa é estabelecida pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 9, de 12 de dezembro de 1977).

11) Por último, a autoridade argüinte sustenta a sinonímia dos verbetes apreciação e *julgamento* para concluir que, julgadas as contas do presidente da Corte de Contas pelo próprio Tribunal de Contas, não pode haver novo julgamento pela Assembléia Legislativa seja pelo fundamento formal da competência privativa, seja pelo fundamento material do risco de contradição nos julgamentos.

Vieram aos autos as *informações* do presidente da augusta Assembléia Legislativa (fls. 30 a 58), acompanhadas de cópia de documentos em reprodução xerográfica, informações cujos fundamentos são resumidos a seguir.

Fundamentos das informações da Assembléia Legislativa

Tendo em vista o *silogismo* posto pela autoridade argüinte, *verbis*:

Premissa maior. Todos os ordenadores de despesa, administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos *estão sob jurisdição própria e privativa do Tribunal de Contas* (grifos do proponente);

Premissa menor. O presidente do Tribunal de Contas é um administrador responsável por bens e valores públicos e um ordenador de despesa;

Conclusão. O presidente do Tribunal de Contas está sob *jurisdição própria e privativa* de sua Corte de Contas e só por ato dessa Corte poderá ser liberado de responsabilidade.

A representada sustenta que nem as premissas nem a conclusão foram arranhadas pelo legislador constituinte do novo Estado do Rio de Janeiro.

Que o pensamento do legislador constituinte foi o mesmo do Deputado Sílvio Lessa, relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas que apreciou as contas da Corte de Contas referentes ao exercício de 1977, cujo parecer foi aprovado pelo plenário da atual Assembléia Legislativa, pensamento assim resumido:

'O Tribunal de Contas julga os atos dos ordenadores de despesa; a Assembléia Legislativa julga as contas do Tribunal como um todo.'

Que esse também é o pensamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do estado, conforme parecer que emitiu após o colendo Supremo Tribunal Federal ter julgado a Representação nº 937, em que foi argüida a inconstitucionalidade de vários dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, dentre os quais o seguinte:

'Art. 59. (parte grifada)

As contas do Tribunal de Contas *integram as do governador do estado* e serão submetidas; anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa.'

Julgada procedente a representação nessa parte, foi extirpada do texto do art. 59 a expressão 'integram as do governador do estado', restando assim expresso o referido artigo:

'As contas do Tribunal de Contas serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa.'

A argüição de inconstitucionalidade, naquela ocasião, fora solicitada pelo Exmo. Sr. Governador do estado.

O referido parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas sustentou, então, que 'não haveria conflito entre a função do Tribunal de Contas de julgar as contas dos administradores dos três Poderes e de mais responsáveis por bens e valores do estado (art. 57, IV, da Constituição estadual) e a competência, atribuída pela Constituição

à Assembléia Legislativa, de apreciar as contas do Tribunal. Efetivamente, os critérios são distintos em ambos os casos: o do Tribunal é jurídico e técnico e o da Assembléia é político. O Tribunal julga as contas do seu Presidente na qualidade de ordenador de despesa (art. 57, IV) enquanto a Assembléia Legislativa aprecia (e não julga) as contas do Tribunal...'

A representada salienta que esse parecer não foi mencionado no pedido de representação do presidente do Tribunal de Contas, apesar da importância que se evidencia do Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, como enfatiza, através a transcrição de textos legais que organizam e cometem atribuições a esse Ministério Público.

Traça a representada paralelos entre os pareceres do deputado relator na Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas da Assembléia Legislativa e do procurador-chefe do Ministério Público especial para concluir que

'a diferença está em que o Deputado Sílvio Lessa, no seu parecer, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e pelo plenário da Assembléia Legislativa, considera sinônimas as expressões julgamento e *apreciação*, ao contrário do eminente chefe do Ministério Público especial.'

Argumenta, então, a representada que *'a sinonímia, ou não, entre julgar e apreciar é irrelevante para a presente representação, desde que a Constituição estadual, no inciso XX do art. 35 e no art. 59 usa as expressões apreciar e apreciação* (toda a afirmação foi grifada pela representada).

Com assento na Constituição Federal (§ 3º do art. 70) e no Decreto-lei nº 200, de 1967 (§ 1º do art. 80), argumenta a representada que não há incompatibilidade entre as 'contas do órgão' e a figura do 'ordenador de despesa'. E arremata: 'O presidente da República é um ordenador de despesa. E a Constituição Federal estabelece:

Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

VIII — julgar as contas do presidente da República.'

E com alongados outros fundamentos sustenta a validade do texto constitucional remanescente à Representação nº 937 (art. 59) bem assim a do art. 35 também da Constituição do estado, textos esses que se completam. Reporta-se, este parecer, a esses fundamentos, desenvolvidos a partir da folha nº 50 dos autos, para evitar de também sintetizá-los e, conseqüentemente, adensar ainda mais este relatório.

Parecer

O punctum saliens, parece ao Ministério Público federal, é a distição entre a atuação do Tribunal de Contas e a do Poder Legislativo, do qual o primeiro é órgão auxiliar, no controle externo de fiscalização financeira e orçamentária.

Se é certo que o Tribunal de Contas tem a competência técnica de *julgar* as contas dos ordenadores de despesa e administradores, ascende-lhe, na *apreciação política* das contas do Tribunal, como um todo, o Poder Legislativo. Não é só na apreciação das contas do Tribunal mas também — e como exemplo maior — na apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, em que a atuação do Tribunal, restrita a um assessoramento técnico, se consubstancia na emissão de parecer prévio.

Os membros do Tribunal de Contas têm as prerrogativas constitucionais da magistratura mas não exercem a jurisdição, no seu sentido mais restrito, porque não integram o Poder Judiciário. Integram, sim, órgão auxiliar do Poder Legislativo, com funções eminentemente 'técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas' (Meirelles, Helly Lopes, *Direito administrativo brasileiro*, Revista dos Tribunais, 1978, p. 663).

Poder-se-ia mesmo, numa relação de proporcionalidade, dizer que o Tribunal de Contas está para o Poder Legislativo assim como o Ministério Público está para o Poder Executivo. São órgãos tecnicamente independentes mas administrativamente vinculados a um *Poder*. De ambos já se afir-

mou que constituíram um quarto Poder mas a ordem constitucional não abona tal afirmação.

O *Poder* que o constituinte outorgou à corporação legislativa de *apreciar* as contas do Tribunal de Contas é, sem dúvida, maior que a *Competência* que o mesmo constituinte outorgou a um órgão auxiliar do Poder Legislativo, da máxima dignidade sim, mas ancilar de um *Poder*, de julgar contas dos ordenadores de despesa e administradores da coisa pública.

Controle externo, controle parlamentar e controle legislativo são expressões sinônimas usadas pelo Prof. Rubem de Oliveira Lima, Inspetor-geral de controle externo do Tribunal de Contas da União no trabalho intitulado O controle externo — interação com o controle interno (publicado na *Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal, v. 51, p. 61-84).

Referindo-se ao parecer prévio que o Tribunal de Contas da União está obrigado a emitir, por força de mandamento constitucional, às contas que o presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional, diz Rubem de Oliveira Lima:

'O parecer prévio a que se refere o art. 70, § 2º, será conclusivo, como o determina o art. 29, § 3º, do Decreto-lei nº 199/67, que encerra a dúvida quanto à sua natureza, dúvida esta suscitada anteriormente pelos que entendiam enunciativo este pronunciamento do Tribunal de Contas. A nós nos parece, com a devida vênia dos que sustentam tese contrária, que o parecer deveria ser enunciativo, visto como o Tribunal de Contas, não tendo elementos completos para contrasteamento, não pode assumir a responsabilidade de uma conclusão sobre a natureza de determinadas operações, e, mais, sob a consideração de que o julgamento do Legislativo, *sendo eminentemente político* (o grifo não é do original), não caberia ao Tribunal fazer apreciações antecipadas, fugindo ao seu mister, e avançando sobre a competência estrita do Congresso Nacional. Tal seria a interpretação do que reza a Constituição, no art. 70, § 2º, não houvesse o Decreto-lei nº 199/67 encerrado a dúvida, ao estabelecer o caráter conclusivo do relatório do Tribunal de Contas.'

A competência orgânica que lhe deu a Constituição, compatível com a sua autonomia, para eleger o seu presidente e vice-presidente, elaborar seu regimento interno, organizar seus serviços auxiliares, propor ao Congresso Nacional a criação de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, e de prover esses cargos, bem assim a de representar à corporação legislativa sobre as irregularidades por ele verificados no controle da administração financeira e orçamentária, não impede que o Poder Legislativo avoque a si a apreciação (sempre política) das contas do próprio Tribunal de Contas.

Considere-se que no caso de apreciação, para fins de registro, da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, o Tribunal de Contas já não dá a última palavra: o chefe do Poder Executivo poderá ordenar a execução ou o registro desses atos *ad referendum* da corporação legislativa (cf. §§ 7º e 8º do art. 72 da Constituição, antes e depois da redação que lhes deu a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977).

Ao emitir parecer na Representação nº 1.015-5, de São Paulo, em que se manifestou pela *improcedência* da argüição de inconstitucionalidade de dispositivo legal que passou a exigir do Tribunal de Contas do estado de São Paulo o envio à Assembléia Legislativa, dentro de determinado prazo, de relatório circunstanciado da apreciação que fez de suas próprias contas, assim se pronunciou o Ministério Público federal:

'(...)

O art. 70, § 2º, da Constituição (...) obriga à Corte de Contas apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado ao Congresso Nacional. Por efeito da simetria a que estão obrigados os estados-membros por força dos arts. 200 e 13, inciso IV, as Cortes de Contas estaduais apresentam esse relatório à Assembléia Legislativa.

A auditoria financeira e orçamentária *será* (assim impõe a Constituição) exercida sobre as contas das unidades administrativas

dos Três Poderes, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a que caberá realizar as inspeções necessárias. Este é o texto do § 3º do art. 70 da Constituição.

Se o Tribunal de Contas está obrigado, como órgão auxiliar que é, a apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado, relatório esse que envolve a auditoria financeira e orçamentária exercida sobre as contas das unidades administrativas dos *Três Poderes*, não pode excluir-se como unidade administrativa.

Poder-se-ia, então, argumentar, que na Representação nº 1.015-5, referida, examinou-se a obrigatoriedade de enviar — o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo — *relatório circunstanciado da apreciação que fez de suas próprias contas*, enquanto nesta Representação nº 1.021-0, do Rio de Janeiro, examina-se a *apreciação das contas, em si*, pela Assembléia Legislativa. Mas, então, cabe a pergunta: o que faz a Assembléia Legislativa de São Paulo, ao receber o *relatório circunstanciado da apreciação* (técnica) que o Tribunal de Contas fez de suas próprias contas? Por certo *apreciará* (politicamente) o relatório circunstanciado que lhe encaminhou a Corte de Contas.

A sistemática constitucional de auditagem das contas públicas não impede ao Poder Legislativo apreciar as contas do seu órgão auxiliar, exercitando assim o controle externo — ou controle parlamentar ou legislativo — que lhe outorga a Constituição. Não chega, a comissão constitucional, a desnaturar a competência especializada que tem o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Esse cometimento nada mais é que um *plus* salutar no controle externo de todas as contas dos poderes públicos.

Reportando-se a todos os demais termos das informações da representada, com ênfase ao parecer do Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, transcrito nas referidas informações (p. 38 a 44 dos autos) e que constitui o documento nº 1 (p. 59 e seguintes), o parecer é pela improcedência da representação" (fls. 96 a 107).

É o relatório, do qual devem ser extraídas cópias para os Srs. Ministros (art. 172 do Regimento Interno).

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): A argüição de inconstitucionalidade objeto desta representação compreende as seguintes regras da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

"Art. 35. Compete à Assembléia Legislativa:

XX — apreciar as contas do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos municípios.

Art. 59. As contas do Tribunal de Contas serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

Alega-se discrepância do modelo federal, com inovação em matéria privativa da União, resultando afronta aos arts. 13 e seu inc. IV e 8º, inc. XVII, letra *c*, da Constituição Federal.

Diz o art. 70 da Constituição Federal:

"Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei."

Cabe ao Poder Legislativo o controle externo em matéria de fiscalização financeira e orçamentária dos três Poderes, abrangendo não só a administração direta, mas, também, a administração indireta, sem prejuízo do controle interno no âmbito de cada Poder. Observa, com propriedade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

"O controle externo é aquele exercido por Poder que não é quem despende ou administra recursos públicos. Por sua vez, o controle interno é exercido pelo próprio Poder que guarda ou emprega dinheiro público" (*Comentários à Constituição brasileira*, 2. ed., v. 2, p. 87).

À toda evidência o Poder Executivo não efetua o controle interno na esfera dos Poderes Legislativo e Judiciário. A adminis-

tração, no âmbito de cada Poder, exerce o controle interno.

O Poder Legislativo, além da função de elaborar leis, sujeita hoje a limitações, em face do fortalecimento do Poder Executivo, desempenha tradicionalmente um poder financeiro, desde as câmaras representativas na Idade Média, destinadas a consentir nos impostos.

Previstas a receita e a despesa no orçamento, atribui-se ao Poder Legislativo o controle financeiro-orçamentário, denominado controle externo, que tem por finalidade verificar a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento.

Diz, muito bem, José Afonse da Silva:

"Esse julgamento, que é de natureza política, constitui o ato culminante do processo de fiscalização financeira e orçamentária, em cada exercício financeiro, encerrando o ciclo orçamentário" (*Curso de direito constitucional positivo*, v. 1, p. 297).

Ao lado do chamado controle externo, atribuição do Congresso Nacional, órgão de natureza política, auxiliado pelo Tribunal de Contas, há o controle interno, "realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração", para usar as palavras de Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*, 7. ed., p. 636), em cujas finalidades se inclui a de proporcionar condições para a eficácia do controle externo (art. 71 da Constituição Federal).

Diante da relevância do controle externo e da complexidade que envolve a tomada de contas, é que a Constituição confiou ao Tribunal de Contas da União, órgão especializado, a emissão de parecer prévio sobre as contas do presidente da República (§§ 1º e 2º do art. 70). Aliás, são também relevantes as demais atribuições constitucionais ao seu encargo, como, por exemplo, as funções de auditoria financeira e orçamentária em relação às contas das unidades administrativas dos três Poderes; e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (§§ 3º e 4º do art. 70).

Ao que se vê, a Corte de Contas, órgão autônomo e independente, empresta valiosa contribuição técnica na órbita do controle financeiro e orçamentário, a cargo do Poder Legislativo; bem como exercita funções jurisdicionais administrativas. Pela sua posição singular, constitui órgão auxiliar do Legislativo e colaborador do Executivo.

Diz, com propriedade, o Prof. José Cretella Júnior:

"Não exerce o Tribunal de Contas nem jurisdição civil nem penal. Não julga litígios entre partes, nem pronuncia julgamentos sobre pessoas. Não decide. Não absolve nem condena. 'Julga', quer dizer, 'aprecia', fiscaliza 'contas', mas não profere julgamento de pessoas condenando-as e impondo-lhes sanções penais.

Suas relevantes atribuições revestem-se de traços fiscalizadores da mais alta importância, apreciando contas, dando pareceres prévios, contrasteando a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

Em todos os casos, a natureza jurídica do Tribunal de Contas é a de corporação administrativa autônoma, preposto do legislativo e, até auxiliar do Judiciário, nunca, porém, Corte Judicante ou Corte de Justiça, visto não exercer atividade jurisdicional de nenhuma espécie" (Cretella Júnior, José, *Curso de direito administrativo*, 5. ed., p. 147).

Na verdade, ao Tribunal de Contas é reservado o exercício de jurisdição meramente administrativa. Não exerce atividade judicial. Em conseqüência, as suas decisões ficam sujeitas ao controle do Poder Judiciário, quando lesivas de direito.

Ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, vale repetir, cabe o controle externo, a compreender as contas encaminhadas pelo presidente da República, a auditoria financeira e orçamentária dos três Poderes e "o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens

e valores públicos" (§ 1º, do art. 70, da Constituição Federal).

Feitas estas considerações, resta saber se é legítima, em face da Constituição Federal, a competência conferida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro para apreciar as contas do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos municípios.

Esclareço que o primitivo texto do malsinado art. 59 dizia o seguinte:

"Art. 59. As contas do Tribunal de Contas integram as do governador do estado e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

Apreciando a Representação nº 937, relatada pelo eminente Ministro Cunha Peixoto, na qual se incluiu a argüição de inconstitucionalidade da locução "(...) integram as do governador do estado e (...)", esta Corte a acolheu. Disse, então, o Sr. Ministro Relator:

"Como bem assinala o parecer, 'o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo e, portanto, suas contas não podem integrar as do chefe do Poder Executivo'."

Na verdade, o governador do estado não é responsável pelas contas do Tribunal de Contas.

Subsistiu, assim, o seguinte texto:

"As contas do Tribunal de Contas (...) serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

Parece-me válido o texto remanescente, ao lado daquele que confere também competência à Assembléia Legislativa para apreciar as contas do Conselho de Contas dos municípios (art. 35, inc. XX), pois situam-se como normas que se completam.

A circunstância do Tribunal de Contas, órgão singular e autônomo, servir de instrumento para o controle financeiro e orçamentário efetuado pelo Poder Legislativo, em termos de controle externo, não constitui óbice a que as suas próprias contas sejam submetidas a apreciação deste Poder.

Diz, com razão, a douta Procuradoria-Geral da República:

"O *Poder* que o constituinte outorgou à corporação legislativa de *apreciar* as contas do Tribunal de Contas é sem dúvida, maior que a *competência* que o mesmo constituinte outorgou a um órgão auxiliar do Poder Legislativo, da máxima dignidade sim, mas ancilar de um *poder*, de julgar contas dos ordenadores de despesa e administradores da coisa pública."

E mais adiante:

"A competência orgânica que lhe deu a Constituição, compatível com a sua autonomia, para eleger o seu presidente e vice-presidente, elaborar seu regimento interno, organizar seus serviços auxiliares, propor ao Congresso Nacional a criação de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos, e de prover esses cargos, bem assim a de representar à corporação legislativa sobre irregularidades por ele verificadas no controle da administração financeira e orçamentária, não impede que o Poder Legislativo avoque a si a apreciação (sempre política) das contas do próprio Tribunal de Contas."

Não obstante o relevante papel do Tribunal de Contas no controle financeiro e orçamentário, como órgão eminentemente técnico, segundo ficou realçado no início do voto, nada impede que o Poder Legislativo, exercitando o controle externo aprecie as contas daquele que, no particular, situa-se como órgão auxiliar. O controle externo é basicamente controle de caráter político, como ensina José Afonso da Silva (*Curso de direito constitucional positivo*, v. 1, p. 296).

Enfim, em nosso sistema constitucional não existe preceito que revele vedação do controle externo das contas dos tribunais de contas.

Vê-se, pelo exposto, que não vinga a singela invocação de afronta aos arts. 13, inc. IV e 8º, inc. XVII, letra *c*, da Carta Política.

Sem dúvida, impõe-se a observância de princípios traçados na Carta Magna, em resguardo, às vezes, da própria unidade federativa. Acontece que, na espécie, não se vê, repito, nenhum preceito ao qual se contraponham as regras inquinadas de inconstitucionais, referentes ao Tribunal de Contas do estado e Conselho de Contas dos municípios.

Diante do exposto, julgo improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Francisco Rezek: Sr. Presidente, tomei conhecimento desta questão jurídica há vários anos, quando aflorou na Procuradoria-Geral da República, sobre ela havendo refletido e tendo opinião formada, que coincide, por inteiro, com a do eminente relator.

O que mais impressiona neste caso é a absoluta falta de dispositivo, na Constituição Federal, a que se possa contrapor a norma atacada.

Fala-se, então, num hipotético padrão federal, que o leitor dos autos não consegue vislumbrar em parte alguma. Além do que, a norma em vigor, no Estado do Rio de Janeiro, é de todo consoante com aquilo que, por sua sistemática geral, a Constituição quer ver funcionando para o completo controle dos gastos de quem quer que responda por dinheiros públicos.

De outro modo teríamos, no caso único dos tribunais de contas, uma hipótese de autocontrole, o que positivamente o constituinte não quis.

Acompanho o eminente relator, julgando improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Clovis Ramalhete: Sr. Presidente, com o devido respeito à opinião do eminente Ministro Relator, peço permissão para divergir de S. Exa., a fim de julgar procedente a representação, declarando a inconstitucionalidade quer do inciso XX do art. 35 quer do art. 59 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

O inciso XX do art. 35 estabelece, como atribuição privativa da Assembléia Legislativa: "apreciar as contas do Tribunal de Contas e do Conselho de Contas dos municípios."

Em outras palavras, o art. 59 diz, repetidamente: "As contas do Tribunal de Contas serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

Entendo que estas normas não atendem ao modelo da Constituição Federal. Esta expressamente estabelece de maneira diferente. A mim impressiona, no art. 70 da Constituição Federal que trata da fiscalização financeira e orçamentária, o § 3º, que dispõe:

"A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão submeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a quem caberá realizar as inspeções necessárias."

Portanto, as unidades administrativas dos três Poderes da União — as do Poder Judiciário, as do Poder Legislativo e as do Poder Executivo — estão submetidas à função constitucional do Tribunal de Contas, nos termos da Constituição Federal.

Esse § 3º parece-me relevante. É para ser entendido articuladamente, como o que dispõe o § 1º, quando aceita uma tradicional definição do Tribunal de Contas que no entanto não persiste de modo absoluto, a de ser ele um mero órgão auxiliar do Poder Legislativo. Com tal conceito surgiu o Tribunal, na República, mas tem valor relativo, na atualidade.

O Tribunal de Contas é vinculado ao Legislativo mas não é submetido a ele. Assim entendo desde que o § 3º não lhe dá essa posição hierárquica inferior, porque estabelece que ele exerce fiscalização também do Legislativo. A esse propósito, considero o processo (...)

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): V. Exa. me permite um aparte? Isso, em relação aos ordenadores de despesas desses órgãos dos Poderes, como acontece em relação ao Supremo Tribunal Federal, que encaminha, anualmente, as contas dos seus ordenadores de despesas ao Tribunal de Contas.

O Sr. Ministro Clóvis Ramalhete: Terá razão V. Exa.? Lendo o § 3º do artigo sob exame, entendo que a Constituição Federal chegou a elastecer as funções do Tribunal

de Contas, levando-as até ao exame das contas do Poder Legislativo. Donde ter ocorrido certa refração ou uma entrada em zona de penumbra quanto ao conceito antigo e tradicional do Tribunal de Contas, como órgão auxiliar.

Gostaria, entretanto, de fazer outra abordagem do problema, qual seja: do Poder Legislativo, um Poder político, destacou-se o Tribunal de Contas quando o criou a República.

Ora, o surto dessa função, destacando-se do Poder Legislativo para desempenho de sua função constitucional de fiscalização, é conceitualmente um fato de evolução. Diz-se evolução a passagem do homogêneo indefinido para o heterogêneo definido e coordenado. Um estado primitivo de nebulosa constituído de homogêneo indefinido, evolui, quando essa indefinição homogênea ganha diferenciação coordenada. Este conceito de evolução encontra-se incorporado a todo sistema filosófico, desde que enunciado por Herbert Spencer.

Dou um exemplo de evolução na instituição do Poder. A Administração Pública esteve conceituada globalmente, dentro de um homogêneo indefinido do Poder Executivo. Mas, quando a lei veio a distinguir na administração pública — por comodidade, e em nome da eficiência — a administração direta e a indireta (e na indireta definiu ainda os órgãos, criando a autarquia e legitimando-a) ocorreu então a passagem da administração do homogêneo indefinido, para o heterogêneo definido e coordenado, hoje presente no Poder Executivo.

Primitivamente, também quanto ao Poder Legislativo, o corpo da Assembléia tudo fazia. Mas, contempla-se, na história do Legislativo, que ele veio a criar mesa, com personalidade jurídica própria, e mais tarde, partidos dentro dele, órgãos com autonomia, em contrário à própria assembléia. Essa criação significou a passagem dessa nebulosa, que é o homogêneo indefinido, estado em que nascem as instituições, para o heterogêneo definido e coordenado.

Neste País, o Poder Legislativo sofreu essa transformação. Saiu do homogêneo indefinido, constituído pelo corpo de legisladores, para, de dentro dele, destacar-se por heterogeneidade definida, o Tribunal de Contas, com funções específicas na vida da Constituição. E, em mais recente evolução do direito constitucional brasileiro, vê-se de modo expresso, que essa função veio agora a ser estendida por sobre os três Poderes da União.

Na primeira parte do meu voto, fiz uma análise literal de aplicação apenas mecanicista da lei. Na segunda parte, passei à análise teórica, vizinhando com filosofia do direito. Entretanto, como entendo que esta Casa não é uma terceira instância — mas um órgão de interpretação da Constituição e dotada de energia política — preocupa-me um dado relevante e é de se indagar o que pode acontecer, com esses órgãos técnicos do Tribunal de Contas, que a Constituição brasileira retirou da emoção dos poderes legislativos e das formações ocasionais dos partidos, bem como dos arranjos internos das câmaras legislativas. Preocupa-me o que pode acontecer com este órgão técnico, se ele vier a ser contrastado, pela submissão de suas contas e a honorabilidade dos seus membros, às assembléias legislativas.

Digo e com apreensão, que esta norma da Constituição fluminense é mau exemplo, que reponta no direito constitucional brasileiro. Ai, se ela se espraia! Se outras e outras assembléias legislativas nos estados, com aval do Supremo Tribunal, possam ter posição dominante sobre aquele órgão, que é técnico e politicamente infenso — que é o Tribunal de Contas. O certo é que ele foi tirado do Poder Legislativo, para auxiliá-lo. Mas tendo ganho autonomia e conceituação própria, melhor serve sendo autônomo do que sujeito ao Legislativo.

Estas apreensões, que são de ordem política, mas e apesar de políticas estão na competência desta Casa — inspiram o meu voto, e estão subjacentes a ele.

Desde logo sou pela inconstitucionalidade dessas normas, por aplicação direta de entendimento da lei. Depois, voto assim por apreciar o sentido histórico da evolução da instituição do Parlamento, quando destacou de

dentro do seu corpo um órgão que a Constituição criou para tal função. E, ao fim, apóio o meu voto jurídico na política, a saber, que no sistema de peso e contrapeso dos Poderes, o Tribunal de Contas, é uma das chaves do sistema de separação, um ponto de encontro e equilíbrio, a um tempo sábio e delicado.

Não me animo, Sr. Presidente, a introduzir desequilíbrio do arranjo de poderes, nesta questão, dotando a Assembléia Legislativa da competência constitucional de tomar contas ao Tribunal de Contas.

O Legislativo é um poder político, tal como o Executivo, e é poder emocional, poder próximo das aspirações sociais populares, ainda que estejam sem forma, bracejando à procura de proteção legal. É utilíssimo à República, que seja assim.

Essa é a definição do Poder Legislativo. Um *forum* de debates, lugar onde se encontram as reivindicações populares, onde estas e os interesses em estado ainda pré-jurídico, pedem a sua formulação legal. Órgão, por assim dizer, emocional, ardente, e eis aí sua força, composto de várias representações ideológicas, montando acordos, combinações de índole política. Não é técnico em despesa pública. Acho perigoso entregar às assembléias legislativas as contas, e a isenção dos julgadores de contas.

O Sr. Ministro Djaci Falcão (Relator): V. Exa. dá licença a um aparte? Diante das considerações finais de V. Exa., não era de se conferir, com maior razão, ao Congresso Nacional, o controle das contas do presidente da República. E acrescento: não foi apenas a Constituição do Estado do Rio de Janeiro que fez inserir esta norma. Na Constituição do Estado da Bahia, no art. 49, se não me engano, existe norma semelhante que, a meu entender, contribui para dar maior grandeza a este órgão auxiliar do Poder Legislativo, porque não será ele próprio que apreciará as suas próprias contas.

O Sr. Ministro Clóvis Ramalhete: Obrigado a V. Exa. pelo aparte, que me honra e que chamou minha atenção para este ponto, de que não me distraí, o de que o Poder Legislativo exerce esse controle.

Mas sobre esse controle, leio no § 1º do art. 70 da Constituição Federal:

"O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos."

Note-se que o Tribunal de Contas da União, quando vai apreciar as contas do presidente da República auxilia ao Congresso Nacional, mas dentro desse sistema de sabedoria da Constituição, que é ter instituído o jogo de peso e contrapeso.

A existência e função do Tribunal de Contas não dependem do Poder Legislativo. Por isso este não deve ir depois, tomar-lhe contas.

A isenção do Tribunal está assegurada por seu caráter técnico, quando ele apresenta seu parecer prévio ao Congresso Nacional. É ainda esse sistema de peso e contrapeso que proclamo e defendo, e que está na sabedoria da Constituição, recebida dos americanos.

Não me impressiona esta verdade enunciada com procedência, pelo eminente relator, de que as contas do próprio presidente da República são tomadas pelo Congresso Nacional. Mas são tomadas elas depois do parecer prévio do Tribunal de Contas, isento e técnico. A Constituição quer que esse Tribunal seja um órgão à parte, infenso, imune, para o exercício da natureza técnica de suas funções e tranqüilidade dos seus pronunciamentos, nos pareceres técnicos que produza. Dizer hoje, 300 anos depois de Montesquieu, que os Poderes são três e separados, é ignorar a realidade política do Estado.

Não quero alongar-me. Encerro com o pensamento já enunciado. Devemos a Montesquieu sua missa de réquiem. Conheço da representação e dou pela inconstitucionalidade de ambas as normas.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho: Sr. Presidente. Tal como o Sr. Ministro Relator, igualmente não vejo nenhuma discordância entre os dispositivos da Lei Fundamental do Estado do Rio de Janeiro e a Constituição Federal. A mim, até parece que eles se ajustam aos próprios princípios que nortearam a Constituição, no sentido da recíproca fiscalização, no âmbito do sistema de controle entre os Poderes. O art. 70, e seu § 1º, até aconselha — se é que não determina mesmo — que providências desta natureza sejam tomadas. Disse eu "aconselha", para não formular apreciação de maior amplitude, desnecessária na oportunidade.

De fato, a fiscalização financeiro-orçamentária da União é exercida pelo Congresso Nacional (art. 70, da Constituição Federal). Se o Tribunal de Contas do estado não se encontrava sujeito à fiscalização da Assembléia Legislativa e a Constituição do Estado do Rio de Janeiro veio a prevê-la, parece-me que sob o ponto de vista constitucional e, portanto, jurídico, e igualmente sob o aspecto moral, não há como criticar o preceito da Lei Fundamental do estado que, em atenção mesmo à regra do art. 200 da Lei Maior federal, fixou tal obrigação. Não há, na verdade, como compreender-se fique um órgão dentro da administração, sem qualquer sistema de controle de suas próprias contas.

Até acredito que o próprio Tribunal de Contas, pelos sãos princípios que indiscutivelmente o norteiam, alertado para o aspecto por último invocado, não deixará de até fazer questão que suas contas passem a ser também fiscalizadas.

Acompanho o eminente relator, julgando improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, a meu ver, a norma do Estado do Rio de Janeiro se ajusta com a Constituição Federal.

Acompanho o eminente relator, julgando improcedente a representação.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.021-0-RJ — Rel.: Ministro Djaci Falcão. Repte.: Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Adv.: Haroldo Teixeira Valladão). Repda.: Assembléia Legislativa do Estado (Adv.: Américo Gonçalves Valério Filho).

Decisão: pediu vista o Ministro Decio Miranda, após os votos dos Ministros Relator e Rafael Mayer, julgando improcedente a representação e do voto do Ministro Clovis Ramalhete, julgando-a procedente. Falou pelo litisconsorte do Repte.: o Prof. Haroldo Teixeira Valladão. Falou pela Repda. o Advogado.: Dr. Américo Gonçalves Valério Filho. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Leitão de Abreu. Plenário, 3.6.81.

Decisão: indeferiu-se o pedido de desistência, unanimemente. Não votaram os Srs. Ministros Aldir Passarinho, Oscar Corrêa e Alfredo Buzaid. Plenário, 16.3.83.

Decisão: decidiu-se pela renovação do julgamento, unanimemente. Votou o presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Aldir Passarinho. Plenário, 4.4.84.

Decisão: julgou-se improcedente a representação, vencido o Ministro Clovis Ramalhete. Votou o presidente. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Oscar Corrêa por ter sido computado o voto do Sr. Ministro Clovis Ramalhete. Falou pela Repda. o Dr. Américo Gonçalves Valério Filho. Plenário, 25.4.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho e Francisco Rezek.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.