O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO EXAME DAS CONTAS GLOBAIS DA MUNICIPALIDADE E NA APRECIAÇÃO DOS ATOS DO PREFEITO COMO ORDENADOR DE DESPESA*

JAIR LINS NETTO**

1. Introdução — 2. Exame das contas da gestão e dos atos do prefeito como ordenador de despesas. Distinções conceituais. O tratamento constitucional da matéria — 3. O julgamento do prefeito como ordenador de despesa — 4. Conclusão — Bibliografia.

"*Herder diz que, para a política, o homem é um meio: para a moral, é um fim. A revolução do futuro será o triunfo da moral sobre a política.*"

Ernest Renan — escritor francês
(1823-1892)

1 — *Introdução: A Motivação do Estudo*

1.1 — A enorme celeuma que cercou a apreciação das Contas Globais da República, durante o período 1990/1992, envolvendo a administração do Presidente *Fernando Collor*, despertou a minha especial atenção para o tema epigrafado.

1.2 — Com efeito, como procurei demonstrar ao introduzir o relatório anual do Tribunal de Contas do Município sobre as Contas Globais de 1996, naquela oportunidade a "mídia" jornalística escrita e falada exerceu, efetivamente, tremenda pressão sobre instituições do porte e da respeitabilidade do *Congresso Nacional* e do *Tribunal de Contas da União*, levando-os, embora de boa fé, a cometer profundos equívocos no tratamento constitucional da série de episódios que conduziu ao afastamento do governante legitimamente eleito de seu alto cargo.

1.3 — Assim é que se procurou atribuir indebitamente ao Tribunal de Contas

* Tese aprovada no XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil.

** Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

da União competência para, naquela oportunidade, "julgar" o governante tido por inidôneo — embora absolvido por falta de provas das acusações que lhe foram feitas pelo mais alto Tribunal do país —, não tendo a imprensa esclarecido a população sobre o alcance eminentemente técnico e os limites constitucionais do Parecer Prévio que, por dever constitucional, o Tribunal de Contas da União deveria apresentar sobre as contas globais do exercício em causa.

1.4 — De outra parte, pressionado pela opinião pública, fortemente influenciada pelos órgãos de divulgação escrita, falada e televisada, o Congresso Nacional não poderia, mesmo que quisesse, efetivar um Julgamento absolutamente isento das ditas contas, ou seja, produzir a análise estrita dos Balanços e das demais peças orçamentárias relativas àquele período, mas, ao contrário, pretendeu devolver a matéria ao reexame do T.C.U., formulando — indebitamente, *data maxima venia* — indagações sobre aspectos completamente estranhos ao processo de Prestação de Contas, que poderiam revelar a inidoneidade moral do governante, propiciando; as condições necessárias ao seu definitivo afastamento da curul presidencial e, sem dúvida, ótimos rendimentos políticos para a corrente parlamentar então tida como moralizadora.

1.5 — Agora, decorridos cinco anos após o desfecho dos impasses institucionais que, à época, pareciam insuperáveis, amainadas, em parte, as paixões que o chamado "impeachment" despertou, é de toda oportunidade reafirmar o sentido e o alcance de conceitos básicos à atividade das Cortes de Contas, como o caráter do *Parecer Prévio* e o em que consiste, afinal, o *julgamento dos ordenadores de despesa.*

1.6 — Com efeito, embora a tese proposta seja de alcance municipal — exame das Contas de Gestão e dos atos do Prefeito como ordenador de despesa —, parta-se do pressuposto que a atual Constituição de 1988 realmente criou as condições institucionais necessárias para que, dentro do regime federativo, consubstanciado no Estado Democrático de Direito, operasse o chamado "*Sistema Tribunal de Contas*", aplicando-se os princípios de regência da instituição às Cortes de Contas estaduais e municipais existentes (prevalência do denominado "*modelo federal*").

1.7 — Dentro de tais premissas, e no escopo de contribuir (mesmo modestamente) para que, no futuro, haja melhor compreensão da natureza jurídica e das atribuições constitucionais e legais do Tribunal de Contas, foi que, seguindo a linha de palestra recente que proferi ante a oficialidade do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro ("Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido" — notas publicadas na Revista de Direito Administrativo — vol. 200 pág. 71/84), escolhi dissertar sobre o tema.

2. *Exame das Contas de Gestão e dos Atos do Prefeito como Ordenador de Despesas. Distinções Conceituais. O Tratamento Constitucional da Matéria*

2.1 — Após elencar, no parágrafo único do artigo 70, o universo de pessoas, naturais ou jurídicas, sujeitas ao dever de prestar contas por dinheiros, bens ou valores públicos, a Constituição da República indica a forma por que se processa o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, distinguindo, claramente, no artigo 71, as competências atribuídas ao órgão técnico para:

"I — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio *que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;*

e

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou qualquer outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público."

2.2 — Na primeira hipótese, portanto, a função do Tribunal de Contas é meramente opinativa, esgotando-se com o oferecimento do Parecer Prévio às Contas Globais do exercício, o qual todavia, poderá ser desconsiderado pela, maioria qualificada (dois terços) dos membros do órgão julgador competente, o que levou o ilustre Ministro *Daniel Faraco,* apreciando processo de Contas de Gestão, no regime constitucional pretérito, idêntico ao seguido pela Constituição de 1988, a defini-lo como vinculante ou obrigatório, assinalando, ao propósito:

"Quanto aos limites objetivos do presente processo, julgo oportuno ressaltar pelas suas conseqüências práticas que, na emissão do parecer prévio, a atribuição opinativa *deste Egrégio Plenário é* tão-somente técnica.

Ao Plenário da Câmara dos Vereadores, órgão soberano e popular, compete julgar as contas da gestão anual do Prefeito (Constituição Estadual, art. 202, § 2º, e art. 194, XII), com o objetivo de verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento (art. 81, da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/64). Este Controle Parlamentar, como ministra Hely Lopes Meirelles, na conferência anteriormente citada "é exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo, sob o duplo aspecto da legalidade e da conveniência pública, pelo que se caracteriza como um controle eminentemente político e, como tal, alheio aos direitos individuais do administrado, mas adstrito aos interesses coletivos da comunidade" (grifos meus).

2.3. — É importante acentuar, na oportunidade, que existe preceito constitucional expresso — artigo 49, inciso IX, da Lei Maior — atribuindo competência ao Congresso Nacional para

"julgar *anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sob a execução dos planos de governo"* (grifos meus).

2.4 — Referido modelo federal de apreciação das contas deve, por igual, ser observado obrigatoriamente por Estados e Municípios, conforme deixou certo o *Supremo Tribunal Federal,* no deliberativo da *ADIN nº 215/PB RT nº 132 p. 1.034,* ao proclamar, às expressas, a total submissão dos demais entes federativos ao modelo jurídico previsto na Constituição da República (artigo 75).

2.5 — É curioso que a Constituição empregue, no artigo 49, inciso IX, *supra* transcrito, o verbo *julgar* como atribuição específica do órgão político, deixando transparecer que, quanto ao sistema de apreciação das contas anuais, pode ter havido exceção expressa ao chamado "*monopólio da jurisdição",* supostamente enfeixado pelo Poder Judiciário, o que justificaria, em tese, que idêntico tratamento excepcional

fosse estendido, por simetria, ao Tribunal de Contas no caso do julgamento dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos.

2.6 — De toda sorte, num e noutro caso, o papel de Tribunal de Contas é completamente diverso: de mero parecerista no processo das contas globais do exercício — opinião que, todavia, só poderá ser derrubada por *quorum* qualificado (dois terços) do órgão julgador (*Congresso Nacional, Assembléias Legislativas* ou *Câmaras Municipais,* conforme for o caso) passa o Tribunal de Contas a condição de julgador das contas dos administradores públicos.

2.7 — No caso do julgamento das chamadas "Contas Anuais" prestadas pelos poderes públicos, fica claro, portanto, que, por força de disposto no artigo 71, inciso I, combinado com o artigo 49, inciso IX, da Constituição da República, o Tribunal de Contas, à vista dos dados consignados no Balanço apreciado, está obrigado a apresentar ao Congresso relatório minucioso do que efetivamente ocorreu quanto à situação financeira, orçamentária e patrimonial do período encerrado em 31 de dezembro, concluindo pelo oferecimento de Parecer Prévio à consideração do órgão julgador da matéria.

2.8 — Gostaria de acentuar que, em tal trabalho, eminentemente técnico, seria inteiramente descabido que o Tribunal de Contas, a pretexto de exercer controle de legitimidade ou de economicidade, pudesse questionar o mérito da gestão financeira, indo além dos requisitos do exame da legalidade, de obrigatória inclusão nas contas.

2.9 — Tal análise só tem cabimento em processos de outra natureza (julgamento das contas dos administradores por dinheiros, bens e valores públicos — artigo 71, inciso II, Carta Magna — ou na realização de inspeções e auditorias de natureza contábil e financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e judiciário — artigo 71, IV, Constituição Federal)

2.10 — Há, portanto, no caso das contas anuais do exercício, um verdadeiro controle dual, de natureza institucional, participando o Tribunal de Contas aqui como mero órgão ASSESSOR E INSTRUTIVO e o Legislativo como o foro apropriado para a decisão da matéria.

2.11 — Reputo, por isso, *data maxima venia*, equivocado o entendimento do Sr. *Marcos Valério de Araújo,* ilustre técnico do Tribunal de Contas da União, que, em brilhante monografia, intitulada "O Tribunal de Contas da União e a República — Uma Análise Histórica das Causas e Efeitos", publicada na Edição Comemorativa do 1º Caderno do TCU (Revista TCU Brasília, out/dez 90), talvez no intuito de oferecer sustentação ao procedimento daquela daquela Alta Corte na apreciação das contas do Governo Collor, citou precedentes de *pareceres não conclusivos*, todos eles, todavia, como recordei na introdução ao Relatório das Contas Globais de Gestão do Município do Rio de Janeiro de 1996, anteriores a Constituição de 1988, a qual, no artigo 71, inciso I, é absolutamente clara ao prescrever:

"O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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:" (grifamos) *(...omissis...)*

2.12 — Como procurei sustentar no aludido trabalho, a clareza do referido texto constitucional não autoriza que o Tribunal de Contas, em qualquer nível, possa se abster de oferecer parecer prévio conclusivo às Contas Globais de Gestão: com efeito, o argumento baseado na inter-relação entre os tipos de controle, a que se apegou o ilustre monografista *Sr. Marcos Valério de Araújo — "O controle de contas pode ter ligações diretas com o controle político, exercido pelo Congresso Nacional, quando do parecer sobre as contas e o relatório das atividades do Governo Federal, ou quando irregularidades encontradas possam suscitar a solicitação pela Corte, ao Congresso, na sustação de algum contrato firmado pelo poder público"* — op. cit. Revista TCU, p. 74 — realmente não me convenceu.

2.13 — Com efeito, atribuindo expressamente à Corte de Contas competência para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros bens e valores públicos a administração direta, indireta. inclusive das fundações e sociedades mantidas e instituídas pelo Poder Público, a Constituição do Brasil em seu artigo 71, inciso II, distinguiu, nitidamente, duas tarefas para o Tribunal: a *opinativa*, no que tange à apreciação do Parecer Prévio, e a de *julgamento* — para alguns tratadistas, de *cunho eminentemente jurisdicional*, caráter este, no entanto. negado pela maioria da doutrina jurídica atual

2.14 — Como proclamou o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 849-8 MT, D.J.U., de 8/4/94, a manifestação do Tribunal de Contas, na apreciação das Contas Anuais do Poder Executivo, configura *pronunciannento estritamente técnico, sem qualquer conteúdo deliberativo* — melhor se diria, talvez, *decisório* — a subsidiar o julgamento legislativo de contas, de caráter eminentemente político.

2.15 — Exatamente porque constitui *peça técnica*, não se entende como possa o Tribunal de Contas, ao elaborar o seu parecer prévio, envolver-se em avaliações sobre o merecimento das contas prestadas, sob a dupla ótica da legitimidade e da economicidade da gestão, com o que o órgão auxiliar, abstendo-se da valorosa colaboração que deve prestar aos poderes constituídos, estaria invadindo competências decisórias privativas do Poder Legislativo, cuja jurisdição política — expressamente admitida pela Carta Magna — deve ser preservada dentro do princípio da harmonia e equilíbrio desejáveis na atuação dos poderes constitucionais.

2.16 — A matéria merece ser esclarecida com a transcrição da parte do voto do eminente Ministro *Octávio Gallotti*, que tanto honrou o Tribunal de Contas da União e agora integra, com merecido destaque, o Corpo Deliberativo do Supremo Tribunal Federal, quando relatou a Representação 1002-3 SP, citada pelo Dr *Fernando Augusto Mello Guimarães*, Procurador do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em denso estudo publicado na Revista do Tribunal de Contas daquele Estado, nº 117, jan./mar. 96, pp. 82/83, *verbis*:

Reconheço, a este último (o Tribunal de Contas), como não poderia deixar de fazê-lo, uma faixa própria de atuação que não pode ser concentrada na do Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas da União, padrão obrigatório das Cortes estaduais correspondentes, composto de Ministros investidos nas mesmas garantias da magistratura e dotado de prerrogativa de autogoverno, conferida aos Tribunais do

Poder Judiciário, tem sua esfera própria de atuação direta, estabelecida na Constituição.

A despeito da ambigüidade de expressão "auxílio do Tribunal de Contas: utilizada pela Constituição, ao estabelecer o modo de exercício do controle externo, pelo Poder Legislativo, é patente, no sistema, a autonomia do Tribunal, que não guarda vínculo algum de subordinação para com o Congresso, nem deve ser entendido como mera assessoria deste.

Reconheço, assim, que, ao Poder Legislativo, não seria lícito absorver, mediante lei ordinária, todo o campo de fiscalização financeira e orçamentária, dispensando a intervenção do Tribunal de Contas, tal como regulada pela Constituição.

A par da fiscalização do Tribunal de Contas, voltada primordialmente para a legitimidade dos atos de gestão, é inerente, a nosso regime constitucional, o controle político, a cargo do Parlamento. A distinção entre essas atividades é traçada superiormente pelo saudoso jurista LUIZ ZAIDMAN, com apoio na doutrina italiana:

"85. A atenção ao escopo do poder de controle contribui, outrossim, para o entendimento de que não se gerou duplicidade de atribuições, nem forma anômala de delegação ao deferir-se, na Lei Maior, a fiscalização financeira e orçamentária ao Poder Legislativo como o auxílio de Tribunal de Contas. Este exerce controle de legitimidade, aquele controle político...".

2.17 — Ressalvando que o controle da legitimidade na situação específica da atual quadra do Direito Constitucional Brasileiro, não poderia ser verificado no exame técnico do processo de Prestação das Contas Anuais de Gestão, o qual, de acordo com o posicionamento de valorosos colegas, o Ministro do Tribunal de Contas da *União Victor do Amaral Freire* e o Conselheiro *Aécio Mennucci*, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, constitui detalhado relatório, acompanhado de Balanço e demais demonstrações financeiras correlatas, a ser submetido ao Parecer Prévio do órgão competente.

2.18 — Bem diversa é a posição do Tribunal de Contas quando aprecia, ou julga, na terminologia constitucional, as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, caso em que, sem dúvida, ocorre *relevante atribuição deliberativa*.

2.19 — Sem entrar no mérito da existência da possível exceção ao chamado "monopólio da jurisdição do Poder Judiciário" — o Direito Constitucional vigente realmente não admite o denominado *contencioso administrativo* —, vale repetir, a propósito, a absoluta atualidade da lição pelo eminente Ministro *Rubem Rosa*, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, 1957/1958, p. 22:

"é vasto o campo das atribuições conferidas ao Tribunal de Contas, seja como órgão incumbido de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento — fiscalização administrativa — seja como Tribunal de Justiça, encarregado de julgar e rever as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos — fiscalização judiciária — mas, não obstante essa considerável e delicada tarefa, jamais deixou de cumprir com segurança e elevação os seus deveres constitucionais, dando, assim, magnífica demonstração de capacidade funcional".

2.20 — Reputo oportuno modificar o meu entendimento inicial sobre a matéria,

externado quando relatei, em 1984, as Contas Globais do Município do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 1983.

2.21 — Admiti, então, consultado previamente pela Presidência da instituição, e após a aprovação, pelo Plenário do Tribunal de Contas, do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio favorável, responder a diversas indagações da Câmara Municipal sobre aspectos aparentemente controversos daquele exercício financeiro, após o que as contas foram, afinal, aprovadas pelo Poder legislativo.

2.22 — Hoje, bem mais vivido no exercício do cargo de Conselheiro, e após relatar mais dois processos de Contas Gerais, o referente ao tumultuado exercício de 1988 (ano da chamada — "falência" do Município do Rio de Janeiro) e o recentíssimo trabalho sobre as contas de 1996, não penso mais assim.

2.23 — Com efeito, relendo o dispositivo constitucional de regência da matéria (artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), convenci-me, definitivamente, que, dada a natureza eminentemente técnica do trabalho, uma vez exposta pormenorizadamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial do município e votado o parecer prévio, em Sessão Especial do Tribunal de Contas, já estaria exaurida a sua função — aqui indiscutivelmente auxiliar do órgão político —, implicando a prestação de quaisquer esclarecimentos adicionais em intromissão indébita no processo decisório (jurisdição política) do poder constitucional competente para julgá-las.

2.24 — Creio que ninguém terá analisado melhor o problema ora versado que o saudoso *Hely Lopes Meirelles*, na 8ª edição de sua festejada obra "Direito administrativo Brasileiro", pág. 488/489, *verbis:*

"O controle das contas do Município deve ser exercido nos seguintes aspectos: da natureza dos fatos controlados (contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial): da amplitude do controle (Administração municipal direta e indireta); da legalidade; legitimidade; economicidade; aplicação das subvenções, e de renúncia de receita.

Combinando-se esses dispositivos constitucionais, temos as diretrizes para a tomada de contas do Executivo e do próprio Legislativo, pela Câmara. As contas já chegarão à Edilidade com o parecer do Tribunal ou do órgão equivalente, facilitando, assim, a apreciação e julgamento do plenário, que após a votação na forma regimental consubstanciará a deliberação concernente às do prefeito em Decreto legislativo, *e às do presidente da Mesa em resolução. Para esse julgamento a Câmara poderá ouvir previamente os seus órgão internos, a fim de esclarecer os vereadores sobre as contas apresentadas e respectivo parecer do Tribunal ou órgão equivalente, mas não se nos afigura possível qualquer diligência externa, pois àquele altura já está encerrada a fase instrutória do processo, realizada pelo próprio Tribunal de Contas. A admitir-se novas diligências ou inspeções, ficaria superada a apreciação prévia da Corte de Contas, e, conseqüentemente, invalidado o parecer instituído pela Constituição, como ato final da instrução, e antes do qual o prestador das contas deve ter oportunidade de defesa sobre os pontos impugnados. O que se pode permitir é o oferecimento de impugnação da Câmara às contas do prefeito e deste às do presidente da Mesa, logo que subirem à apreciação do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Com essa impugnação os interessados facilitarão o exame e as diligências instrutórias na fase própria e pelo órgão competente."*

2.25 — Não deve ser negado, de modo algum, ao administrador a oportunidade de produzir ampla defesa sobre os aspectos questionados pelo Tribunal, mas o acolhimento de "diligências" do órgão julgador, após esclarecidas, no contraditório as dúvidas suscitadas, não poderá, em absoluto, ser admitida, sob pena de desnaturar-se por completo a figura jurídica do comentado Parecer Prévio.

3 — O *julgamento do Prefeito como Ordenador de Despesa*

3.1 — Inteiramente diferente será a posição do Tribunal de Contas quando apreciar, ou julgar, processos em que o Prefeito figure apenas como administrador de bens ou valores públicos, competência que tenha ou não caráter jurisdicional — e a Constituição, por certo, não empregaria o verbo "julgar" e o substantivo "Tribunal" graciosamente (à lei repugna o uso de expressões inúteis, conforme proclama conhecida regra de hermenêutica) — é da maior importância, como reconheceu o eminente Conselheiro *Paulo Planet Buarque*, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, quando proferiu conferência em 27 de junho de 1985, ao ensejo do cinqüentenário do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (Revista do Tribunal de Contas do R.G.S. nº 2 (5) pág. 71/76 — 1985 e reportou-se à preocupação externada pelo Conselheiro *Aécio Mennuci,* então Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos seguintes termos:

"...o julgamento do gestor do dinheiro público. Isto é extremamente importante. Não devemos nos preocupar apenas com a parte global das contas como um todo, porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente, certos. É preciso que o Tribunal de Contas enfatize, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado."

3.2 — Neste contexto, individuada a responsabilidade do gestor em relação a cada ato de despesa do qual seja ordenador, sobre ele há de exercer-se a fiscalização financeira e orçamentária, a cargo do Tribunal de Contas, como conseqüência do dever ínsito a todos os que administram bens, ou interesses alheios: a *prestação de contas,* conforme bem recordou Hely Lopes Meirelles, *in* "Direito Administrativo Brasileiro", 1979, pág. 677.

3.3 — Não podem, portanto, os Prefeitos, alegando que apresentaram as Contas Globais do exercício, eximir-se ao exame *in concreto* de cada ato específico envolvendo dinheiros ou bens públicos, posto que estarão sob a tutela do que dispõe o artigo 71, inciso II, da Constituição da República sendo irrelevante indagar aqui se a atitude fiscalizatória, a cargo dos Tribunais de Contas e, *jurisdicional* ou *administrativa*, conforme disputam, há décadas, as correntes doutrinárias que tentam definir a natureza jurídica da instituição técnica de controle

3.4 — De qualquer maneira, e oportuno assinalar que a fiscalização exercida sobre as atividades do Prefeito, quando ordenador de despesa, está jungida aos comandos expressos indicados na matriz constitucional (artigo 70 e 71 da Constituição Federal), por força da remissão expressa no artigo 75 da Lei Maior.

"As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se no que couber, à organização, composição e *fiscalização* dos Tribunais de Contas dos Fundos e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios" (grifamos).

3.5 — Por sua vez, prevê muito claramente a Constituição brasileira, no capítulo IV, em seu artigo 31, relativo as Municipalidades, que a *fiscalização* do Município será exercida pela *Câmara Municipal,* mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, que, ao apreciar a matéria, não estará adstrito a critérios de mera apreciação da legalidade. mas também poderá analisar, em seu julgamento, ou apreciação, das contas do ordenador de despesa, os atos de despesa sob o aspecto da *legitimidade,* da *economicidade* e, quando admitida na legislação de regência (vg, caso da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro — art. 45, VIII) da *razoabilidade,* naquela visão inspirada referida por *Luiz Recaséns Siches* — a *lógica do razoável,* a que alude o estudo "Alguns Aspectos sobre a Lógica do Razoável", produzido por *Lídia Reis de Almeida Prado* e publicado na coletânea — *"Direito, Cidadania* e *Justiça",* Editora Revista dos Tribunais Limitada, 1995.

3.6 — Parece imprescindível, nesta etapa do trabalho, assinalar a nítida distinção das funções do Tribunal de Contas quando, em âmbito municipal, emite *Parecer Prévio* sobre as Contas globais do exercício, hipótese em que é patente, na sistemática constitucional, a sua colocação como *órgão auxiliar do Poder Legislativo,* e, em outra etapa, *julga: ou aprecia, como corporação administrativa autônoma, as contas dos ordenadores de despesa ou dos responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, fundações ou sociedades mantidas pelo Poder Público: ou procede a Tomada de Contas dos que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que, na dicção constitucional, resultem em prejuízo para o Erário.*

3.7 — Independentemente da natureza da apreciação — e o minucioso estudo do saudoso Conselheiro Carlos Costa "O Tribunal de Contas — órgão e função jurisdicional", datado de 1982 —, não foi suficiente para afastar as objeções da parte ponderável da doutrina jurídica sobre tal caracterização, como procurei demonstrar no texto — Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido", partindo do pressuposto que há uma atribuição fiscalizatória a cargo do órgão autônomo, cujos membros são constitucionalmente dotados de prerrogativas, direitos e deveres da Magistratura Nacional, é claro que não se pode considerar tal função — apreciação de Contas de Gestão Municipal — como meramente ancilar do Poder Legislativo.

3.8 — Ao contrário, trata-se aqui de exame de natureza técnica, produzido por colegiado autônomo, não vinculado, ou subordinado, hierarquicamente, à Câmara Municipal, produzindo relevantes efeitos no mundo jurídico, mas, evidentemente, sujeito à revisão judicial — o julgamento quanto à certeza e à exatidão das contas, para configurar eventual alcance, não poderá ser revisto pelo Poder Judiciário, salvo se demonstrada a hipotética lesão a direito, caso em que a intervenção desconstitutiva da decisão administrativa é de rigor.

3.9 — O monopólio da jurisdição, admitido por grande parte da doutrina e da jurisprudência em favor do Poder Judiciário, não deve servir de pretexto para que as decisões dos Tribunais de Contas, tomadas no âmbito de sua competência, sejam tidas por inócuas, inobstante a idéia do chamado contencioso administrativo", típica do Direito Francês, como afirmei anteriormente, não tenha fincado raízes entre nós.

3.10 — Em tema de julgamento, ou apreciação, de contas, exercerá sempre a Corte de Contas, por expresso mandamento constitucional, a função fiscalizatória, como braço técnico do controle externos a cargo do Poder Legislativo, produzindo a certeza jurídica quanto à exatidão das contas tomadas ou prestadas, ressalvada a apreciação judicial, nas condições antes elencadas.

3.1.1 — Observe-se, por fim, que se trata, na espécie, de exame de amplo escopo — e não de simples legalidade —, a perquirir os atos e os fatos administrativos, dos que resultem despesa ou evasão de receitas, sob aspectos constitucionais amplíssimos, tais como a *legitimidade* e a *economicidade* do gasto e, *de lege ferenda*, a *razoabilidade* dos dispêndios.

4 — *Conclusões*

4.1 — De tudo quanto ficou exposto, pode-se inferir, no atual estágio dos estudos sobre Tribunais de Contas, que:

4.1.1 — Quando envolvido na elaboração do Relatório e do Parecer Prévio sobre as Contas Anuais da Municipalidade, o Tribunal de Contas é simples órgão auxiliar do Poder Legislativo:

4.1.2 — Mesmo assim, o Parecer Prévio que produza sobre as contas relatadas, *não se revestindo, tecnicamente, de caráter deliberativo,* exige *quorum* qualificado (dois terços) para a desconstituição do pronunciamento pelo órgão judicante, no caso a Câmara Municipal:

4.1.3 — Diversamente, na apreciação, ou no julgamento, das contas parciais dos ordenadores de despesa, funciona o Tribunal de Contas como corporação autônoma não vinculada, de maneira alguma, ao Poder Legislativo, completamente estranho à apreciação da matéria:

4.1.4 — Há, portanto, quanto ao exercício do controle externo, a cargo da Câmara Municipal, *nítida divisão de competências decisórias:* as *contas globais* são julgadas pelo órgão político, após a emissão de parecer técnico especializado do Tribunal de Contas, e este, por sua vez, tem poderes para apreciar, ou julgar, com absoluta autonomias, da forma que entender correta, as contas dos ordenadores de despesa:

4.1.5 — O julgamento do órgão administrativo servirá para tornar exatas as contas, matéria que é insuscetível de reexame pelo Poder Judiciário:

4.1.6 — Se, todavia, o ordenador de despesas comprovar a ocorrência de lesão ao seu direito, por ocasião do exame das aludidas contas, terá amplo acesso àquele Poder para exigir a reparação que for cabível:

4.1.7 — Ao contrário do *processo de contas globais,* que comporta apenas simples exame técnico, sem conteúdo deliberativo, em que o Tribunal de Contas, ao elaborar seu *Parecer Prévio*, sequer pode, ou deve, responder às diligências do órgão julgador (no caso das contas municipais, as Câmaras de Vereadores), no processo das contas dos ordenadores devem ser aferidos não só *critérios de legalidade estrita*, mas também da *legitimidade* e de *economicidade,* havendo casos, como o do Município do Rio de Janeiro, em que a legislação específica faculta a consideração da

razoabilidade dos atos da jurisdicionada, princípios que se espera sejam ampliados, no futuro, em nível estadual e federal:

4.1.8 — É ao menos polêmica, como se pode deduzir do exame das doutrina jurídica, a atribuição de competência jurisdicional ao Tribunal de Contas quando *julga* (o termo é, todavia, *constitucional*) as contas dos ordenadores de despesa, havendo quem prefira considerá-lo relevante órgão administrativo, a cujos integrantes são outorgados, pela Constituição do Brasil, as prerrogativas, os direitos e os deveres próprios da magistratura.

4.2 — Nesta perspectiva de idéias, não se pode perder de vista, realmente, que os Tribunais de Contas atuam em forma de sistema, produzindo *decisões absolutamente independentes* nos âmbitos federal, estadual e municipal, não havendo entre as citadas cortes, na esfera específica de suas atribuições, qualquer vinculação hierárquica ou recursal.

4.3 — Portanto, ao apreciar, sob a forma de Parecer Prévio, as contas municipais, estarão os Tribunais, ou Conselhos de Contas, vinculados tão-só ao que disponha a Lei Maior, com os detalhamentos acaso existentes nas Leis Orgânicas da Municipalidade, da mesma forma que, julgando os atos dos Prefeitos e demais ordenadores de despesa (e independentemente do valor que possa ser atribuído ao *julgamento* — termo constitucional — ou à *apreciação* — leitura da doutrina), deverão valer-se de todo os métodos que possibilitem a análise integrada dos atos de despesa (*legalidade, legitimidade, economicidade* e, em alguns casos, *razoabilidade,* segundo faculdade que lhes é outorgada expressa e diretamente pela matriz constitucional).

4.4 — É preciso insistir que a polêmica sobre a natureza das decisões tomadas pelos Tribunais de Contas, na esfera de suas competências constitucionais, não tem, a meu ver, nos dias atuais, a relevância que se lhe atribuiu outrora, bastando lembrar que tais Cortes, de feição constitucional, além de relevantes pareceristas sobre a situação financeira, econômica e patrimonial das entidades da Administração Pública em nível federal, estadual ou municipal, podem valer-se de critérios extensíssimos, inacessíveis, às vezes, até ao Poder Judiciário (ao qual é vedado o exame do mérito do ato administrativo), para apreciar, ou julgar, as contas dos administradores e demais responsáveis pelos atos de despesa, servindo o pronunciamento que emitirem de prejudicial quando se questione, judicialmente, a certeza e a exatidão das contas examinadas:

4.5 — Oferecendo pareceres conclusivos ao Poder Legislativo ou julgando contas com o amplíssimo alcance antes aludido, os Tribunais de Contas deverão ter sempre presente, para que bem desempenhem as suas tarefas constitucionais e se credenciem à estima da população no milênio que se avizinha, o magistral ensinamento do grande *Chief Justice William Howard Taft,* quando definia outrora o papel construtivo da jurisprudência na formação do direito norte-americano, tendo como objetivo final *cristalizar os princípios legais em benefício do povo* (*apud* Ministro Djaci Falcão, no Recurso Extraordinário, RS 69.544/73, *in* Revista Trimestral de Jurisprudência, volume 65, páginas 386 a 388, 1973).

4.6 — Segundo este raciocínio, concluo, finalmente, com as sábias palavras do eminente Professor Caio Tácito, *in* "O Controle Judicial da Administração Pública", oportunidade em que profeticamente afirmou:

"A Nova Constituição Brasileira irá, em suma, abrir novos caminhos para a contenção de abusos do Poder Administrativo, acenando com o aperfeiçoamento das instituições democráticas, a valorização do homem comum e a maior proteção dos interesses comunitários.

O tempo dirá dos frutos de tão generosos propósitos que, desafiando a sabedoria dos dirigentes, a criatividade dos tribunais e a Capacidade dos seus destinatários, permitirá que o Estado se coloque, em realidade, a serviço do bem comum, sob o império da lei".

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO. Marcos Valério de. "O Tribunal de Contas da União e a República. Uma Análise Histórica de Causas e Efeitos". *Revista do Tribunal de Contas da União* — outubro/dezembro/1990.

BEZERRA, José. "Vínculo Institucional do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo" — Tese apresentada no 15º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, setembro/1989, São Paulo.

BISOL. José Paulo. "Tribunal de Contas, o Poder Legislativo e a Constituinte — *Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*, 1985.

BRAZ. Petrônio — *Direito Municipal na Constituição*, 3ª edição, Editora de Direito, 1996.

BUARQUE. Paulo Planet. "Tribunal de Contas, o Município e a Constituinte" — *Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*, 1985.

BUGARIN, Bento. "O Sistema da Fiscalização dos Recursos Públicos Federais Adotados no Brasil" — *Revista do Tribunal de Contas da União*, abril/junho, 1995.

CRETELLA JUNIOR José. "Tribunais de Contas no Brasil", in *Curso de Direito Administrativo* Editora Forense. 13ª edição, 1995.

"Natureza das Decisões dos Tribunais de Contas" — Artigo publicado na *Revista do Tribunal Federal* de Recursos, Edição Especial, número 145, 1987.

DI PETRO, Maria Silvia Zanella, *Direito Administrativo*, 7ª Edição, Editora Atlas, 1996.

FÉDER, João. "O Papel Fiscalizador das Câmaras Municipais" — *Revista do Tribunal de Contas do Paraná* — janeiro/junho, 1989, após Conferência proferida no I Congresso Paranaense de Vereadores.

FERNANDES, Flávio Sátiro. "Prestação de Contas — Instrumento da Transparência da Administração" — *Revista do Tribunal de Contas da União*, abril/junho, 1995.

GHISI, Adhemar Paladini. "O Papel do Sistema Tribunal de Contas e do Controle Externo na Atual Conjuntura Brasileira" — *Revista do Tribunal de Contas da União*, julho/setembro, 1993.

GIACOMONO, James. "Controle e Avaliação da Execução Orçamentária", *in Orçamento Público*, Atlas Editora, 6ª Edição, 1996.

IATAURO, Rafael. "O Controle Financeiro e Orçamentário das Funções Municipais" — *Revista do Tribunal de Contas do Paraná,* setembro/dezembro/1993.

LINS NETTO, Jair. "Tribunal de Contas: Sempre Combatido, Nunca conhecido" — *Revista de Direito Administrativo,* abril/junho, 1995. "Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Gestão do Município do Rio de Janeiro, exercício de 1996", 1997.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno,* Editora Revista dos Tribunais, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro,* Editora Malheiros, edição, 1995.

MORAES, Antonio Carlos Flores de. "A Função Jurisdicional do Controle da Administração" — tese apresentada no XVII Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, em São Luís do Maranhão, setembro/1993.

PINASSI, Ayrton. *Direito Municipalista Constitucional,* 1ª edicão, Coran Editora, 1995.

PRADO, Lídia Reis de Almeida. "Alguns Aspectos sobre a Lógica do Razoável na Interpretação do Direito", *in Direito, Cidadania e Justiça* — Ensaios sobre Lógica. Interpretação, Teoria, Sociologia e Filosofia Públicas, 1995.

SARAIVA, Ivan. "Criação dos Tribunais de Contas. Sua Importância. História. Alteração Pós-Constituição e Posição Atual no Cenário Brasileiro — Palestra proferida no 2º Simpósio de Auditoria Governamental, publicado na Revista do Tribunal de Contas da União julho/setembro, 1996.

SILVA, Almir Couto e. "Princípio da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo", *Revista de Direito Público.*

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo,* Malheiros Editores, 10º edição 1995.

TÁCITO, Caio. "O Controle Judicial da Administração Pública na Nova Constituição". *in Revista de Direito Administrativo.* Fundação Getúlio e Vargas, julho/setembro, 1988.

TORRES, Ricardo Lobo. "A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas", *in Revista de Direito Administrativo,* outubro/dezembro, 1993.