

# Tribunal de Contas

## Natureza jurídica. Autonomia

Jarbas Maranhão \*

De tempos em tempos manifestam-se incompreensões quanto à natureza jurídica, atribuições e a relevância do Tribunal de Contas na organização do Estado.

Incompreensões essas resultantes de divergências partidárias, interesses contrariados ou do desconhecimento de suas origens e finalidades, de sua razão de ser, ou seja, da estrutura e nobre competência constitucional do órgão.

No entanto, as **Contas** surgiram desde que se entendeu ser a responsabilidade um princípio imanente ao governo.

O controle das finanças públicas, qualquer que seja a forma de que se revista, é sempre originariamente de natureza política, pois as suas raízes estão nas lutas entre os monarcas e os parlamentos pelo controle orçamentário e financeiro.

Mas a amplitude das funções do Parlamento e a vibração dos partidos políticos forjaram outras formas de controle financeiro, além do parlamentar.

Nasceram, assim, as Cortes de Contas da necessidade de novos critérios para a mencionada fiscalização, inclusive a de emprestar-lhe um caráter técnico e isento.

O ciclo orçamentário não se resume na discussão e votação das receitas e despesas públicas.

Ele inclui necessariamente, ainda, a prestação de contas, o controle da legalidade e do mérito pelas Assembleias Políticas e o técnico-jurídico pelos Institutos de Contas.

E tudo visando – vale acrescentar – a resultados eticamente corretos, tecnicamente certos, economicamente úteis e socialmente proveitosos.

Desde a definição de Rui Barbosa o **Tribunal de Contas** é um corpo de magistratura, situado entre os Poderes da República, mas em posição de independência no exercício de suas funções constitucionais e legais.

Essas funções – funções vitais, na designação de Rui – são de tal magnitude que somente um órgão dotado de plena autonomia poderia cumpri-las.

A Constituição assegura aos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas os mesmos direitos, prerrogativas, vencimentos, impedimentos e garantias dos magistrados, titulares do Poder Judiciário.

Uma comprovação a mais de que a Lei Maior quer garantir-lhes a necessária autonomia em seu desempenho funcional.

A linguagem constitucional inadequada – quando diz, no artigo 71, “que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” – tem causado confusão no espírito dos leigos.

Legislações de outros países dizem melhor, ou seja, que o Tribunal **assiste** ao invés de **auxilia**.

Escrevi, certa vez, e repito agora que a expressão mencionada somente pode e deve ser entendida como de cooperação funcional.

Relevante cooperação funcional, aliás, com os três Poderes, porém sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles.

Pela natureza de suas atribuições constitucionais, pela sua própria estrutura, o Texto Supremo haveria de conceder-lhe, como concedeu, a imprescindível independência como órgão e função.

Talvez, por isso, uma Constituição Italiana o te-

\* Jarbas Maranhão foi secretário de Estado, deputado à Constituinte Nacional de 1946, deputado federal reeleito, senador da República, Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco, professor de Direito Constitucional, integrante da Centenária Academia Pernambucana de Letras.

nha definido como órgão auxiliar da República e não deste ou daquele de seus Poderes.

E a Constituição Brasileira de 1934 o tenha classificado como órgão de cooperação nas atividades governamentais.

Não vemos, assim, motivo para perplexidades ou dúvidas doutrinárias quanto à natureza jurídica, autonomia, posição entre os poderes e competência constitucional e legal do Tribunal de Contas.

Para citar, mais uma vez, Rui Barbosa, com todo o peso de seu constitucionalismo, ele diz do lugar intermediário do Tribunal de Contas à administração e à legislatura, porém colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento e cercado de garantias contra quaisquer ameaças que pudessem cercear suas funções vitais no organismo constitucional. Ele não diz?

E quais são essas atribuições, essas tarefas, essas responsabilidades?

A legitimação para fiscalizar as finanças, os orçamentos públicos e a legalidade de atos e contratos de que resultem despesas para o Erário; julgar das admissões, aposentadorias, reformas e pensões; a responsabilidade de realizar auditoria financeira nas unidades administrativas dos três Poderes; responder a consultas dos entes públicos; expedir instruções a repartições e funcionários; a faculdade de julgar contas de administradores e de todos os responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos.

De tal forma que se diz: “onde existe dinheiro público aí está o Tribunal de Contas”.

Essas tarefas, como escreveu o saudoso jornalista e Conselheiro Heráclio Salles, o Tribunal as cumpre diretamente e por inteiro “por via própria ou em palco próprio”.

Têm ainda as Cortes de Contas a obrigação de es-

tudar e opinar sobre as contas dos chefes do Poder Executivo e Mesas de Assembléias Políticas.

São expressivos todos os encargos aqui anotados. Porém, sem dúvida, dos mais relevantes são os de apresentar, em prazo determinado pela **Lei Magna**, Relatório fundamentado sobre os exercícios financeiros e emitir o denominado **Parecer Prévio** sobre as contas governamentais, que, como é sabido, são as contas dos três Poderes.

Tarefa significativa, de elevado grau de responsabilidade - realizada num ato de certa maneira solene - pois é de cooperação funcional com o Poder Legislativo na importante função do Controle Externo, que implica num trabalho complexo, de penosa análise e interpretação de dados e resultados da gestão administrativa e financeira de Pessoas de Direito Público.

Confiando às Cortes de Contas tamanha diversidade de tarefas complexas e importantes haveria a **Constituição** de dotá-las, como dotou, da autonomia indispensável à consecução de suas finalidades, de seus objetivos.

Autonomia que se traduz ainda em sua capacidade de organização e funcionamento interno. E na decisão constitucional, como já vimos, de conferir aos seus titulares, Ministros e Conselheiros, os mesmos direitos e garantias dos magistrados do Poder Judiciário.

Agora, é o caso de concluir, citando a mensagem ouvida pelos que ligam o telefone para o Tribunal de Contas de meu Pernambuco:

“O Tribunal de Contas é um órgão a serviço da sociedade e desempenha a função constitucional de fiscalizar a aplicação dos dinheiros públicos.

Fiscalizar gastos é gerar recursos.

Exerça sua cidadania.

Conheça o Tribunal de Contas”.