

O Tribunal de Contas na Constituição e na Legislação Ordinária

JURANDYR COELHO

CONSTITUI indeclinável necessidade o controle na atividade financeira do Estado, necessidade esta que se impõe, como afirma Alberdi, "fundada en la defensa de los intereses confiados y de cuya gestion deve rendir cuentas". A sua importância, como observa Stourm, se tem feito sentir nas condições históricas mais diversas. De sua perfeição depende a sadia aplicação dos dinheiros públicos. Prevenindo os excessos, coibindo os abusos e criando um laço de responsabilidade em torno da atuação dos gestores dos fundos públicos, o controle das contas da nação se apresenta, destarte, como condição essencial de um bom governo e de ordem na administração.

Não obstante a tradição aceitar a divisão tripartida da fiscalização dos gastos públicos, atendendo dessa forma ao seu caráter institucionalizador, vai tomando vulto a tendência de se levar em consideração outras formas de controle, que se vêm incorporar àquelas já confirmadas pelo uso. Assim, atualmente, o controle financeiro pode ser encarado nas seguintes modalidades:

a) o controle administrativo; caracterizado como o exercido hierarquicamente pela administração superior sobre seus subordinados;

b) o controle judiciário é aquele que se processa por meio de Tribunais criados para cumprir tal finalidade, e, comumente, denominados Côrtes ou Tribunais de Contas;

c) o controle legislativo, como o próprio nome o indica, é o que está afeto ao Poder Legislativo, por meio de seus órgãos representativos;

d) o controle exercido por intermédio dos partidos políticos;

e) o controle popular, propriamente dito: é aquele que se liga de perto como expressão predominante da concepção democrática de um sistema de governo que dá ao povo efetiva participação nos negócios públicos. É a fiscalização direta das despesas públicas. Pressupõe, assim, uma certa dosagem de educação política que é raro encontrar-se, mesmo nos países que se julgam mais adiantados.

Sobre o controle legislativo — que tem íntima relação com o problema que se pretende focalizar — é conceito quase unânime que se apresenta de uma ineficácia a toda prova. A fiscalização dos gastos públicos, já asseverava Veiga Filho, é um dos problemas em que falha a intervenção legis-

lativa, por isso que governo e parlamento se sustentam mutuamente, como dois siameses que se não podem desunir.

Na verdade aquela atribuição devia ser exercida diretamente pelo legislativo; mas, devido a inúmeros fatores não pode ele exercê-la com a eficiência que se devia esperar, chegando mesmo Allix a afirmar que ao Parlamento falta essencialmente a competência e a imparcialidade política necessárias ao desempenho daquela tarefa.

Postulando tais considerações — a que se alia a observação de Berthelemy de que o controle legislativo é mais teoria do que realidade — tornou-se necessário que, em alguns países, tal competência fosse delegada a um órgão específico que garantisse a moralidade e a legalidade daquela fiscalização e pudesse, como algures se afirmou, tornar o orçamento uma instituição inviolável, soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas, com o menor sacrifício dos contribuintes.

O Brasil não escapou à instituição de um organismo criado especialmente para aquele fim: o Tribunal de Contas. Malgrado a denominação e a jurisdição que lhe compete, a natureza jurídica daquele órgão, permanece, ainda hoje, suscitando controvérsias, mediante a ramificação dos mais variados endereços doutrinários que ora o situam como órgão do Poder Judiciário, ora como instituição autônoma, ora como instituto de caráter misto, ora como simples delegação congressional.

Em que pesem as opiniões em contrário, face ao texto da vigente Constituição e da legislação ordinária pertinente ao assunto, o Tribunal de Contas encontra a sua raiz, a sua origem, a sua razão de ser, na delegação que em seu favor lhe foi atribuída pelo Legislativo, quer como fiscal da administração financeira, quer como órgão que possui competência judicante, donde a denominação formal: Tribunal de Justiça. Atendendo a tais pressupostos, não há porque se pretender esta ou aquela posição para o Tribunal, no quadro das instituições nacionais, quando taxativamente ele se caracteriza como "órgão auxiliar do Poder Legislativo". Não há como se lhe outorgar características judiciárias, como pretendem alguns, o que ainda mais se confirmará pelo estudo que se fará a seguir.

Tendo em vista o relêvo das funções que lhe foram conferidas, e considerando a sua composição, os membros daquele Tribunal, em número de nove, recebem o tratamento de Ministros, além de lhe serem concedidos outros privilégios, como as garantias, direitos e prerrogativas referentes à vitaliciedade, inamovibilidade, aposentadoria, a par dos mesmos vencimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Quanto à nomeação para aquela Corte, estatuiu a Constituição que caberia ao Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. Repetindo-se tal exigência, posteriormente, na lei orgânica do Tribunal de Contas, esta, singularizando a questão, determinou que tal escolha se processaria dentre brasileiros natos, de reputação ilibada e de comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo.

Em face desses mandamentos e atentando-se, sobretudo, à composição daquele órgão — indaga-se — é possível aceitar o princípio doutrinário que informa a sua topologia, situando-o como integrante do Poder Judiciário? Evidentemente que não. Não há como destacá-lo naquela qualidade, ainda que se lhe atribua a denominação de Tribunal de Justiça ou que seus membros sejam chamados de Ministros. Apenas uma torção de termos ou uma interpretação forçada do texto legal pode levar a pressupor tenha o legislador, outorgado, aos membros daquele Tribunal, uma posição que evidentemente não lhes é própria.

Há que considerar-se no caso em tela que a um Tribunal Judiciário compete apreciar a legalidade das questões que lhe são apresentadas. O seu antecedente lógico e condição *sine qua non* para seu perfeito funcionamento, é que seus membros conheçam as leis para que possam aplicá-las. Exige-se, portanto, aquele requisito constante de dispositivo constitucional — saber jurídico.

Ora, dentre as qualidades exigidas para ser Ministro do Tribunal de Contas, exige a lei apenas o comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo. Não foi exigido o comprovante que era de se esperar, se aquele órgão fôsse um Tribunal Judiciário, isto é, o saber jurídico. E, se o exigisse, este só não bastaria. Era necessário que fôsse especializado, que se tivesse cultura jurídica específica, atinente com as funções exercidas numa Corte de Contas. Não exigindo tal requisito, nem se podendo afirmar que o mesmo se encontra ali subentendido, é intuitivo que não se pode estigmatizar aquele órgão com um caráter judiciário, quando falta o requisito essencial para que assim se pudesse considerar. Não se pode entender a existência de aplicadores da lei sem que estes possuam determinado lastro jurídico.

E, por isso, que lhe falta aquele característico, é que pode entender-se que a nomeação para Ministro possa recair em qualquer pessoa que seja brasileiro nato e tenha reputação ilibada, deixando-se a critério puramente político o entendimento do que seja a expressão — comprovado saber, especialmente para o desempenho do cargo. Pode tal interpretação fugir à regra da coerência lógica, mas nunca ela deixará de ter a sua aplicação.

Em face do que acima foi exposto, é lícito indagar: é possível a existência de um Tribunal Judiciário quando a lei não exige taxativamente que seus membros possuam saber jurídico? É possível a existência de um Tribunal de Justiça quando seus membros não são formados em direito? É possível, assim, em face dessas considerações, considerar o Tribunal de Contas da União, como órgão do Poder Judiciário? Evidentemente que não e, por isso, coerentemente com tal modo de pensar, a lei o institui e assim devemos-lo considerar, como "órgão auxiliar do Poder Legislativo".