

Da ossatura e evolução do Tribunal de Contas

* Antonio Joaquim

Como presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), venho defendendo e trabalhando pela consolidação do sistema brasileiro de controle externo, que congrega os 34 Tribunais de Contas. Esse sistema tem que ser articulado e harmonizado, para que funcione em nível nacional de maneira planejada - com metas, prazos e avaliações periódicas, pautando-se pela qualidade e agilidade. Precisa, ao mesmo tempo, avançar do campo da análise e julgamento de conformidade e legalidade dos procedimentos para o patamar da avaliação dos resultados das políticas públicas, ou seja, observar a eficácia no uso do dinheiro público.

A tarefa, bem sei, não é simples e nem fácil. Exige compreensão sobre governança pública e muita paciência e resistência para enfrentar o ambiente político. Depende, sobretudo, de determinação, desprendimento e sabedoria por parte das lideranças envolvidas no processo, considerando a variedade e a flutuação de interesses, tanto interno quanto externo. O objetivo, todavia, tem que ser único: → o sistema de controle externo, o fortalecimento e a efetividade da instituição Tribunal de Contas.

Nessa caminhada, tenho defendido como etapas estruturantes a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, o CNTC, e a aprovação de uma lei processual específica para julgamento de contas públicas. Mas tenho percebido - e passo doravante a defender - que devemos trabalhar, simultaneamente, com a mesma determinação e desprendimento, em mais uma frente: → a reorganização das forças internas, com a consolidação das funções públicas ocupadas por conselheiro substituto e por procurador de contas.

Em outras palavras, não nos basta apenas a existência dessas funções, a realização de concursos públicos e os provimentos de cargos. É preciso garantir-lhes estrutura e capacidade plena de funcionamento, tal qual existem para as funções ocupadas por ministro no TCU e conselheiro nos demais Tribunais de Contas. Caso contrário, tê-las não passará de um luxo, cumprimento mínimo de exigência constitucional. E foco inesgotável de incompreensão e divisionismo.

DA UNIDADE

O Tribunal de Contas tem como ossatura as funções de ministro/conselheiro, ministro/conselheiro substituto e procurador de contas - a musculatura está representada nas

carreiras técnicas encarregadas de realizar as auditorias; essas carreiras devem ser entendidas como o alicerce institucional do órgão de controle externo. Os ocupantes dessas três destacadas funções públicas cumprem e desempenham papéis diferenciados, mas com autonomia funcional e sem subordinação, como determina a Constituição Federal. Têm origem de “gametas” distintos, mas se tornam o que são a partir da formação de um mesmo DNA, que é o Tribunal de Contas.

Pois é a investidura nos cargos que lhes asseguram a condição singular de incorporar e personalizar a finalidade da Instituição, a exemplo do que ocorre com o juiz e o parlamentar. O juiz é a essência do Judiciário, porque é somente dele a função de julgar, dirimir conflitos. E o parlamentar é a essência do Legislativo, porque é somente dele a função de legislar.

Essa compreensão deve ser estendida, elementarmente, aos procuradores do Ministério Público de Contas - que é um Corpo Especial porque sua existência se pressupõe exatamente pela existência do Tribunal de Contas. Aquele não é independente deste, mas também não lhe é acessório. Nem deve ser entendido como fração do alicerce institucional já mencionado. O MPC faz parte da intimidade do órgão de controle externo, com o *munus* de fiscal da lei. Sua criação vem da natureza extraordinária do próprio Tribunal de Contas, que fiscaliza o gasto público e julga os atos de gestão. O procurador de contas é, portanto, essencial ao funcionamento do Tribunal de Contas, da mesma forma como o são os ministros e ministros substitutos, e os conselheiros e conselheiros substitutos.

Da unidade dessas três funções públicas, irmanadas com os integrantes das carreiras técnicas que lhes asseguram o alicerce institucional, dependerá a sorte do Tribunal de Contas. Ela será essencial se se quiser aperfeiçoar o controle externo. Aqueles que ocupam uma dessas três funções públicas pensando em si, isoladamente, de forma unicamente corporativa, fragilizam a frente de combate e prejudicam o todo e não apenas uma parte.

Daí meu aforismo inicial: → A força depende da unidade da estrutura.

DO GOVERNO

O Governo é uma obra humana e sua moldagem nunca foi o resultado 100% ideal do que se convencionou denominar por interesse público. Poucas nações – ou nenhuma, talvez - têm um Governo construído considerando o extrato do desejo da maioria dos governados. Pode-se, até, se ter governantes eleitos pela maioria, mas estes geralmente não modificam a estrutura governamental - que funciona voltada mais para os direitos daqueles que a integram, do que para os deveres e o labor para o qual ela foi idealizada. Não é por menos que, no Brasil, boa parte do

debate político é ocupada por questões envolvendo exatamente o interesse do estamento burocrático.

Um cenário que se agrava com a indiferença de muitos que estão em postos estratégicos e com a omissão de outros tantos que deveriam nos liderar na busca pela evolução. Situação que também se deteriora com o analfabetismo político institucionalizado entre aqueles que se dizem cidadãos. A maioria das pessoas vê o Estado, o Governo e os governantes apenas como um mal necessário e assunto para ser fofocado ou criticado. Elas não se reconhecem no seu Governo e em seus representantes.

O movimento popular que tomou as ruas neste mês de junho é uma comprovação disso. A massa de manifestantes estampou muitas bandeiras, mas a síntese de tudo pode ser definida como o inconformismo generalizado da população com a situação em que o país se encontra: → instituições públicas e agentes do poder que não cumprem a sua finalidade básica, que é ser útil à sociedade. Esquece-se que a existência do Estado, do Governo e das Instituições visa unicamente ao bem comum, o atendimento das demandas sociais. Ao contrário, perde-se muito tempo em questiúnculas corporativas, delimitação de espaços internos, etc, ignorando o cidadão que está do outro lado do balcão.

Estamos falando, portanto, de estruturar um ente público essencial para a sociedade e consolidar um sistema nesse complexo cenário nacional. Um cenário cujo movimento afeta terrivelmente as sensibilidades no Poder Legislativo, o local correto para se processar a transformação e consolidação defendidas. O Congresso Nacional é o fórum ideal - acredito e devemos acreditar nessa Instituição - mas não podemos ser ingênuos de pensar que o processo legislativo ocorre pela lógica, pela racionalidade, pela direção do horizonte.

Qualquer mudança no funcionamento do Tribunal de Contas ensejará uma luta inglória, em meio à multiplicidade legítima de compreensões político-institucionais. Não podemos ignorar que no Brasil tende a reinar a noção equivocada de que é melhor buscar as “soluções consensuais” fáceis e rápidas, a se debruçar tempo sobre algo que pede rigor, zelo, cuidado, estudo. Digo isso, principalmente, porque venho colhendo evidências cotidianas de que a instituição Tribunal de Contas é pouco conhecida e compreendida, seja por legisladores, judicantes ou executivos, seja pela maioria das pessoas.

DA ORGANIZAÇÃO

Estamos enfrentando, há tempos, uma batalha que se apresenta com armadilhas como

extinção ou redução da instituição de controle à condição de insignificância. Existem muitos que tratam o Tribunal de Contas desconsiderando até mesmo um princípio fundamental, o de que a democracia pressupõe controle – um conceito imbrica em outro. Reduzir o controle externo formalizado a nada ou quase nada significa atacar a democracia institucionalizada.

O ministro emérito do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Britto, tem-nos ensinado que precisamos mostrar para o Brasil de que maneira o constituinte definiu o mosaico do Governo brasileiro. Temos os três Poderes tradicionais, Legislativo, Executivo e Judiciário. Porém, temos ainda duas instituições independentes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas – que não integram os três Poderes, nem a eles se subordinam. O Ministério Público não é Executivo, não é Judiciário e nem é Legislativo. Da mesma forma, é assim com o Tribunal de Contas. O primeiro é essencial à Justiça, porquanto fiscal da lei. O segundo compartilha a função de controle com o Legislativo, porquanto fiscal do gasto dos recursos públicos e julgador dos atos de gestão.

Tribunal de Contas e Ministério Público são instituições singulares que pertencem à sociedade, porque são órgãos da estrutura básica do Governo. O Tribunal de Contas é tão singular que em seu *locus* atua um fiscal da lei exclusivo, circunscrito.

Mas o constituinte federal brasileiro da Carta Magna de 1988, como em qualquer Constituição, novamente nos ensina Ayres Britto, deixou a obra incompleta, ao não definir com mais precisão capitular o Tribunal de Contas. Momento histórico? Ausência de maior compreensão política? Sabedoria do legislador que contou com o tempo para o *devir* ideal? O fato é que não se destinou um capítulo específico para o Controle Externo, deixando-o no capítulo reservado ao Legislativo. Daí a incompreensão de se pensar o Tribunal de Contas da União como parte deste Poder, ao passo que a mesma Constituição resumiu, como órgãos do Congresso Nacional, exclusivamente o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

Decorre daí, também, a confusão de se pensar que o Ministério Público de Contas seja órgão do Ministério Público tradicional, porque a menção a este está no capítulo que trata das Funções Essenciais à Justiça. *Se o Tribunal de Contas “é órgão” do Legislativo, então o MP Especial de Contas “integra” o MP tradicional*, deduz-se alhures. Puro equívoco.

O artigo 128 da Constituição Federal diz que o Ministério Público abrange, exclusivamente, o Ministério Público da União – composto pelo Federal, do Trabalho, Militar, do DF e Territórios - e os Ministérios Públicos dos Estados. Neste caso, a Constituição é tácita, como o é quando diz que integram o Congresso Nacional apenas Senado e Câmara Federal. Porém, aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, reza o artigo 130, aplicam-se as disposições

pertinentes aos direitos, vedações e forma de investidura do MP tradicional. Observe-se, o texto constitucional não o divorcia do seu DNA, o Tribunal de Contas.

DA EVOLUÇÃO

Meu segundo aforismo: → a existência do ente público exige clareza constitucional.

A consolidação do sistema brasileiro de controle externo concorre pela consagração de um capítulo destinado ao Controle Externo, com a reorganização da atual Seção IX do Capítulo I, que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. Manter-se-iam integralmente os artigos, especialmente o 70 e o 71, pois o titular do Controle Externo é o Poder Legislativo, ao qual compete a avaliação político-institucional do gasto público pelo titulares de cargos eletivos. O Tribunal de Contas o auxilia, principalmente, emitindo pareceres sobre contas de governo do Presidente da República, governadores e prefeitos, e abastecendo-o com informações técnicas.

Mas ao Tribunal de Contas compete o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Observe-se que a Constituição determina o julgamento das contas de quem administra ou é responsável pelo dinheiro, bens e valores públicos, ou seja, quem ordena despesas e também é responsável por arrecadação de impostos. Entre estes, obviamente, se incluem todos os prefeitos que preservam a condição de ordenadores. Eles não podem ser confundidos com o presidente da República, o governador de Estado e mesmo com os prefeitos em cujas unidades administrativas ocorre delegação dessas atribuições para Ministérios, Secretarias ou órgãos municipais.

Para os prefeitos que ordenam despesas devem ser ensejados dois processos distintos de contas. Um processo para contas de governo, com emissão de parecer técnico para decisão legislativa posterior. Neste, municiado pelo parecer prévio, o Legislativo avaliará o cumprimento das obrigações constitucionais, programáticas, orçamentárias. O outro processo é para contas de gestão, com emissão de acórdão, no qual o Tribunal julgará os atos dos gestores relacionados à administração de dinheiro, bens e valores públicos.

Esse tema precisa ser pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, distinguindo a natureza dos dois processos e reconhecendo a aplicabilidade do preceito constitucional que obriga o julgamento a qualquer um que ordene despesas.

DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Para cumprir essa ampla missão e trilhar a caminhada visando à consolidação do sistema nacional de controle externo, as várias frentes de batalha precisam ser empreendidas nos cenários interno e externo. No primeiro cenário, naquilo que depende dos próprios Tribunais de Contas, em especial dos Presidentes e dos Membros do Pleno, devemos avançar na estruturação do papel e das condições de trabalho dos conselheiros substitutos e dos procuradores de contas.

No caso dos conselheiros substitutos, é preciso uniformizar a atuação. Entendo que o paradigma está no Tribunal de Contas da União, no qual já existe a distribuição cotidiana de processos para os ministros substitutos. Eles analisam processos e apresentam propostas de voto aos ministros titulares. Também os substituem nas suas ausências, com todas as prerrogativas de julgador.

A função do conselheiro substituto exige e obriga a estruturação. Se um ministro ou conselheiro substituto recebe carga igual de processos, deve-lhe ser assegurada a estrutura de assessoria necessária. Não é concebível uma “equipe”. Não se pode ver a função pública de ministro ou conselheiro substituto como de assessoramento ao titular, ou apenas acessório ao Tribunal de Contas. Ela não o é, e nem nunca o foi. E é trágico que exista quem pense assim.

No caso dos procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, advogo uma compreensão mais minuciosa e, aderentemente, mais urgente ainda. É preciso assegurar infraestrutura, em um certo grau de mobilidade. Devemos ajustar essa sintonia, sem ferir, todavia, a Constituição Federal que não previu o MPC como um novo ou segundo órgão no mosaico do controle externo. O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou que o MPC faz parte da intimidade estrutural do Tribunal de Contas. Ele exerce o *munus* sem independência administrativa, pois não existe sem a existência do ente.

Porém, para ter a estatura de Ministério Público mesmo que no plano interno, exercer plenamente o ofício de fiscal da aplicação e observância da Lei no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas, é fundamental que o procurador de contas tenha a estrutura necessária e fundamental para o seu exercício. Somente assim se preservará, na prática, o preceito estatuído no artigo 130 da Constituição Federal – que estende para os procuradores de contas os direitos, vedações e forma de investidura pertinentes ao que se rege para os membros do Ministério Público tradicional.

Para o Ministério Público de Contas, também entendo que o paradigma está no Tribunal de

Contas da União, no qual o MPC tem estrutura compatível e todas as condições de funcionamento. Mas, se se quiser avançar no campo da organização interna, pode-se tomar como exemplo alguns Tribunais de Contas onde os próprios integrantes do Ministério Público de Contas elegem por mandato temporal o seu procurador-geral – fato que não ocorre no TCU. No campo processual, buscar o modelo de outros Tribunais, nos quais o MPC oficia em todos os processos que tramitam na Casa.

As questões acima abordadas são elementares e óbvias, bem sei, mas precisam ser tratadas à clareza solar, porque se de um lado são evidentes, de outro, em muitos Tribunais de Contas não estão 100% resolvidas e são objeto de distensões e fissuras. Em determinado Estado da Federação ensejaram até mesmo medidas como a criação de um segundo órgão de controle externo, o Ministério Público de Contas independente. Essa independência, se levada a cabo, dispensa o Tribunal de Contas para realizar auditoria, fiscalizar a gestão dos recursos públicos, ajustar condutas, etc. Por que não fazê-lo autonomamente, se se é independente?

Em resumo, essas questões relacionadas à estruturação precisam ser enfrentadas, começando pelos Presidentes de Tribunais de Contas, que têm a responsabilidade de garantir plena capacidade de funcionamento para as funções de conselheiros substitutos e de procuradores do Ministério Público Especial. Essa obrigação é dos dirigentes dos Tribunais de Contas e não de terceiros.

DO CONSELHO NACIONAL

Encerro esta reflexão retomando a defesa da criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, o CNTC. Recentemente, em debate no último Congresso dos Procuradores de Contas, em Teresina (PI) ouvi críticas e recriminação à proposta sob a alegação de que o CNTC teria o mesmo DNA dos Tribunais de Contas. Além disso, a defesa de que somente iguais devem julgar iguais, como argumentação para excluir os procuradores do leque do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

Em primeiro ponto, qual DNA deveria ter o nosso Conselho senão o Tribunal de Contas? Ora, no Conselho Nacional de Justiça, esse DNA tem como base o Judiciário, mas fazem-lhe parte dois representantes do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos indicados pelo Congresso Nacional. Dos 15 membros, menos de dois terços tem o DNA da Justiça. E, importante, mais de um terço não lhe é igual.

No Conselho Nacional do Ministério Público, esse DNA tem como base o Ministério Público

tradicional, mas fazem-lhe parte dois juízes, dois advogados e dois cidadãos indicados pelo Congresso Nacional. Dos 14 membros, bem menos que dois terços tem o DNA do Ministério Público tradicional. E, observa-se, mais de um terço não lhe é igual.

No Conselho Nacional de Justiça ainda oficia o procurador-geral da República e atua o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil. No Conselho Nacional do Ministério Público oficia o presidente da OAB.

Pela PEC 28/2007, da lavra do então deputado federal e atual senador Vital do Rego, o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas teria como composição nove membros, sendo dois ministros do TCU, dois conselheiros de TCE e TCDF, um conselheiro de TCM, um ministro ou conselheiro substituto, um procurador do MPC do TCU ou demais Tribunais de Contas, e dois representantes indicados pelo Congresso Nacional, um pelo Senado Federal e outro pela Câmara dos Deputados. Perante o CNTC oficiaria um procurador da República e o presidente da OAB.

A três observações fui confrontado no evento citado, organizado pelos procuradores de Contas: 1) se realmente precisamos da fiscalização de um Conselho Nacional; 2) por que não serem, os conselheiros, fiscalizados pelo CNJ e, os procuradores, pelo CNMP; 3) se não está desproporcional e mal concebida a composição do CNTC.

Sobre o primeiro ponto, insisto que sim, precisamos do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, tanto como órgão central de planejamento estratégico e focado na harmonização e organização dos Tribunais de Contas, cumprindo-lhes, ainda, a função correicional. Será ele que nos levará à consolidação do sistema nacional de controle externo e fiscalizará a efetividade na atuação dos Tribunais de Contas, com a observância de prazos, metas, etc. Será ele também que fiscalizará as condutas no exercício das funções e das carreiras, no caso de as Corregedorias dos Tribunais não funcionarem ou terem dificuldades para atuar.

Sobre o segundo: já temos manifestações contundentes e suficientes de que ministros e conselheiros e os procuradores de Contas não pertencem aos quadros dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. O CNJ e o CNMP, por sua vez, também já se manifestaram que não nos querem, pois somos-lhes totalmente estranhos. O Tribunal de Contas é órgão da sociedade, independente, e que precisa, para essa mesma sociedade, se organizar à altura. Precisamos, de uma vez por todas, ter a coragem, a dignidade e a capacidade de nos organizar sem a tutoria de outras instituições - que já têm os seus próprios problemas para resolver e dilemas para enfrentar.

Quanto à composição do CNTC, entendo que a melhor maneira de defini-la, notadamente quando a PEC 28 chegar no Senado Federal, é a união dos ocupantes das três funções para a

conclusão do texto final. Devemos fazer isso até mesmo para nos prepararmos para o diálogo com a representação externa ao sistema. Importantes instituições, como a Ordem dos Advogados do Brasil e Conselho Federal de Contabilidade, vão trabalhar para integrar o Conselho Nacional, sob o argumento de que, a exemplo do CNJ e CNMP, um terço da composição deve ser de conselheiros que não integram o sistema de controle externo – algo como 7 membros do sistema e 4 da sociedade organizada. Devemos, enfim, nos unir para buscar a composição justa, na coerência de que justo é resultado do que for acordado.

É preciso, em derradeiro, deixar de ficar vendo assombrações e observar a experiência do CNJ e do CNMP, cujas composições não levam em conta a proporcionalidade na representação. Os magistrados e os procuradores e promotores estaduais representam, respectivamente, cerca de 70% da base do Judiciário e do Ministério Público nacional e, mesmo assim, contam somente com dois representantes em cada Conselho. Percebe-se que, nem sempre, uma grande representação é contemplada com igual participação na composição do órgão fiscalizador. Mas isso foi uma decorrência da falta de unidade interna na busca da composição ideal quando da aprovação da Emenda 45.

O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas - CNTC nascerá, seja como resultado da nossa capacidade de articulação, seja à revelia das nossas expectativas. O certo, e o fato, é que não existe mais ambiente para ilhas no contexto do controle externo. Insistir nesse pensamento é ir contra o interesse público.

Conselheiro Antonio Joaquim

Presidente da Atricon