

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

— Parecer

APRECIÇÃO DAS CONTAS DO TRIBUNAL PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

PRINCIPIOS APLICÁVEIS A MATÉRIA

1. O Tribunal de Contas é definido pela Constituição Federal como órgão auxiliar do Poder Legislativo (art. 70 § 1.º da Emenda Constitucional n.º 1 e art. 1.º da Lei Federal n.º 6.223), embora a doutrina reconheça que exerce materialmente função judiciária, sendo, no plano formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional. Já se afirmou que se trata de um órgão **sui generis** do Poder Judiciário e do Poder Legislativo (PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969**, 2.ª ed. revista, t. III, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, p. 248) ou então de auxiliar do Legislativo e de colaborador do Executivo (HELY LOPES MEIRELLES, **Direito Administrativo Brasileiro**, 4.ª ed. atualizada, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976, p. 662).

2. Essa posição peculiar do Tribunal de Contas data das suas próprias origens e o Governo Provisório, nos primórdios da República, já o concebeu, desde a sua criação, como órgão equidistante dos vários poderes. Foi então definido por Rui Barbosa como sendo um "corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional" (RUI BARBOSA, **Relatório do Ministro da Fazenda**, 2.º v., publicação do Ministério de Educação e Saúde, Rio, 1949, p. 363).

3. Assim sendo e embora as Constituições Federal e Estadual tenham colocado o Tribunal de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo, evidencia-se que ele tem posição própria na sistemática constitucional, tratando-se, na realidade, de órgão **sui generis** que ocupa posição equidistante em relação aos demais poderes, como deflui da lição da nossa doutrina, desde RUI BARBOSA até PONTES DE MIRANDA e HELY LOPES MEIRELLES.

4. Nas Constituições Estaduais anteriores, não constava norma dando competência ao Poder Legislativo para apreciar as contas do Tribunal de Contas, referindo-se, tão-somente, a antiga Constituição do Estado da Guanabara no seu artigo 20, IV ao julgamento pela Assembléia das contas do governador. Na área federal, que

serve de modelo ao Estado, cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, apreciar "as contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária" e "as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos" (art. 70 § 1.º da Emenda Constitucional n.º 1).

5. A Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro, de 23 de julho de 1975, inovou na matéria, reconhecendo expressamente a competência da Assembléia Legislativa para apreciar as contas do Tribunal de Contas (art. 35, XX). Na seção específica referente ao Tribunal, o art. 59 determinou, por sua vez, que:

"As contas do Tribunal de Contas integram as do Governador do Estado e serão submetidas, anualmente, à apreciação do Poder Legislativo."

6. Contra a redação do art. 59, houve representação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado ao Supremo Tribunal Federal, por entender Sua Excelência que, o Tribunal de Contas não fazendo parte do Poder Executivo, não deviam as contas da Corte ser integradas nas do Governador.

7. Foram os seguintes os argumentos apresentados pela Doutra Procuradoria Geral do Estado na Representação, que passou a ter o n.º 937 e na qual o Supremo Tribunal considerou inconstitucional a integração das contas do Tribunal nas do Governador:

"Abordemos em seqüência o **artigo 59**, em nosso entendimento inconstitucional na parte abaixo grifada:

"Art. 59 — As contas do Tribunal de Contas **integram as do Governador do Estado** e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa".

Como primeira mácula, frise-se o distanciamento entre a regra supra, e os artigos 70 a 72 da Constituição Federal, já citados, e que definem, de forma bem diversa, em que consiste a fiscalização financeira e orçamentária.

Ainda incorre, a parte increpada de inconstitucional, em violação ao cogente sistema federal de harmonia dos Poderes (artigo 10, VII, c, e artigo 13, I, da Constituição Federal), por isso que:

a) inclui as contas de órgão auxiliar do **Poder Legislativo** — Tribunal de Contas — nas contas do **Chefe do Poder Executivo**; e

b) com isso, como decorrência do parágrafo 2.º artigo 54, da própria Carta Estadual, importa em que o Tribunal de Contas **dê parecer prévio sobre suas próprias contas** (!), pois:

“§ 2.º — O Tribunal de Contas do Estado dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Governador prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado à Assembléia Legislativa, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado”.

Imperiosa, pois, a erradicação da cláusula ora inquinada de inconstitucional”.

8. A Douta Procuradoria Geral da República, ao opinar pela inconstitucionalidade de parte do art. 59 concluiu que:

“Art. 59 (parte grifada)

Eis o seu texto:

“As contas do Tribunal de Contas integram as do Governador do Estado e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa.”

É evidente a inconstitucionalidade do texto grifado. O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do **Poder Legislativo**, e, portanto, suas contas não podem integrar as do **Chefe do Poder Executivo**.

Admitida, outrossim, essa integração, chegar-se-ia à situação esdrúxula e inconstitucional de o Tribunal de Contas dar parecer prévio sobre suas próprias contas, tendo em vista o estabelecido no art. 54, § 2.º da Constituição Estadual. Os argumentos da Assembléia Legislativa não ilidem essa assertiva.”

9. Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, cujos fundamentos lógicos são incontestáveis, foi excluída da Constituição Estadual a determinação de acordo com a qual as contas do Tribunal deviam integrar as do Governador, não se tendo, todavia, manifestado o Excelso Pretório a respeito da Constitucionalidade do texto remanescente do art. 59, por não ter sido argüida a sua inconstitucionalidade pela Procuradoria Geral da República, que, aliás, não recebeu qualquer solicitação neste sentido.

10. Em tese, não haveria conflito entre a função do Tribunal de Contas de julgar as contas dos administradores dos Três Poderes e demais 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. Se se interpretar literalmente o texto constitucional, chegar-se-á à conclusão que existe uma incontestável diferença entre as contas do Governador e as do Tribunal, distinção que aliás ficou mais clara com a decisão do Supremo Tribunal Federal, que excluiu parte do art. 59. Efetivamente, enquanto nas contas do Governador, o Tribunal dá parecer prévio (art. 54 § 2.º) e a Assembléia julga (art. 35, VI), no caso das contas do Tribunal, os ordenadores de despesa estão sujeitas ao julgamento do plenário da Corte e as do Tribunal globalmente à apreciação — e não ao julgamento — do Poder Legislativo.

11. Essa situação de critério tem sido reconhecida pelos doutrinadores mais modernos, que estudam a natureza do controle externo. É o caso, por exemplo, do Professor José Afonso da Silva, no seu recém-publicado **Curso de Direito Constitucional Positivo** (São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976, v. 1.º, p. 296) quando diz que o controle externo é feito por um órgão de **natureza política** que é o Congresso Nacional, pelo que se contamina de inegável teor político amenizado pela participação do **Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico**.

12. Pelo exposto e diante de uma análise sistemática do texto constitucional, entendo que, em tese, não existe incompatibilidade ou conflito insuperável entre os vários textos da Constituição Estadual que, respectivamente, dão competência ao Tribunal para julgar as contas dos administradores dos Três Poderes e demais responsáveis (art. 57, IV) e que sujeitam as contas do Tribunal à apreciação (e não ao julgamento) da Assembléia Legislativa (art. 35, XX). Em virtude da inconstitucionalidade decretada pelo Supremo Tribunal Federal, caberá assim ao Presidente do Tribunal de Contas remeter anualmente as contas da Corte à Assembléia Legislativa, sem prejuízo do julgamento, pelo próprio Tribunal, de contas do seu presidente, na qualidade de ordenador de despesa.

Ministério Público Especial, 19 de maio de 1977.

(a) ALVARO AMERICANO — Procurador-Chefe.