

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE - FEAAC
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO

“Um enfoque as mudanças oriundas da
nova Lei Orgânica do Tribunal de
Contas do Ceará”

José Ricardo Moreira Dias

**Fortaleza
Julho - 1997**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE - FEAAC
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO

“Um enfoque as mudanças oriundas
da nova Lei Orgânica do Tribunal de
Contas do Ceará”

Monografia apresentada por José Ricardo
Moreira Dias, ao Departamento de Contabilidade
da Universidade Federal do Ceará, pela conclusão
do curso de Ciências Contábeis.

Fortaleza
Julho - 1997

Esta monografia foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que seja feita conforme as normas da Ética Científica.

José Ricardo Moreira Dias

Monografia aprovada em 07/07/1997

Prof. Maria do Carmo
Orientador da monografia

Prof. Graça Arrais
Coordenadora da disciplina

Prof. Antônio Maria
Convidado à banca examinadora

Agradecimentos

A Deus,
pelo dom da vida.

A José Oilton e Silvandira,
meus pais,
pelos incentivos em meus estudos.

A Rosemeire,
minha esposa,
pela compreensão e carinho dispensados.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	06
CAPÍTULO I	
1.1 BREVE HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO NO BRASIL	08
1.2. OS TRIBUNAL DE CONTAS NA ÓRBITA DOS PODERES DO ESTADO	10
1.3 RAZÃO DE SUA EXISTÊNCIA	12
1.4 CONTROLE EXTERNO x INTERNO	13
1.5 O CUSTO DO CONTROLE	13
CAPÍTULO II	
2.1 SÍNTESE HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ	15
2.2 LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ	17
2.3 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO	17
2.4 TOMADA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS	19
2.5 ESPÉCIES DE DECISÕES NO PROCESSO DE TOMADA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS	21
2.6 RECURSOS - TIPOS E CARACTERÍSTICAS	22
2.7 PEDIDO DE VISTA E JUNTADA DE DOCUMENTOS	24
2.8 SUSTENTAÇÃO ORAL	25
2.9 DENÚNCIA E CONSULTA	25
2.10 PARÂMETROS A SEREM SEGUIDOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS	26
2.11 QUADRO E GRÁFICO DEMONSTRATIVOS DOS VALORES DAS MULTAS	27
2.12 MINISTÉRIO PÚBLICO	28
2.13 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 97	29
2.14 PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI	32
2.15 MECANISMOS AINDA SEM EFICÁCIA OU NÃO UTILIZADOS PELO TCE	33
CAPÍTULO III	
4.1 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OS TRIBUNAIS	34
4.2 PARA ONDE VAMOS ?	37
CONCLUSÃO	38
BIBLIOGRAFIA	40
ANEXO I - CONSULTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS - TCMG	42

INTRODUÇÃO

Esta monografia foi elaborada com o objetivo de ressaltar o nobre papel do controle desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Ceará - TCE, e os mecanismos oriundos do advento da nova Lei Orgânica desse órgão fiscalizador.

A escolha de tão específico e relevante tema, justifica-se pelo fato da inexistência de obra atual que retrate o real significado do papel desempenhado pelos Tribunais na fiscalização, julgamento e controle do emprego dos recursos públicos.

Para uma melhor disposição do assunto este trabalho monográfico foi dividido em 3 (três) capítulos:

- I - Sintetiza o histórico, natureza e o controle exercido pela instituição "Tribunal de Contas";
- II - Procura enfatizar a nova Lei Orgânica do TCE; e
- III - Mostra as perspectivas futuras e analisa a situação atual.

A matéria é exposta nos pontos que julgamos importante ressaltar, fazendo-se breves e despretensiosas considerações sobre assuntos que, pela sua profundidade, não podem ser exauridos num trabalho desta natureza.

A citação nominal de órgãos e entidades, quando necessário ao melhor esclarecimento, ocorreu em questões hipotéticas ou de conhecimento público.

Serviu ainda, de orientação e motivação à elaboração deste trabalho, o desejo de fornecer a coletividade uma visão geral de suas atividades e reais finalidades deste órgão de tão importante competência.

Por fim, quisemos produzir um trabalho fruto da nossa experiência dedicado as tarefas fiscalizadoras do Tribunal de Contas do Ceará, que pudesse sobretudo ser útil à sociedade, visto ser este o verdadeiro papel esperado das instituições públicas.

CAPÍTULO I

1.1 BREVE HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO NO BRASIL

“Felicito o País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia da boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos.”

(Serzedello Corrêa, em trecho de seu discurso quando da instalação do Tribunal de Contas, em 16 de janeiro de 1893).

Ao contrário do que pode resultar do simples enunciado do termo “Tribunal”, as chamadas Cortes de Contas não integram, de forma alguma, em nosso país, o Poder Judiciário: são, antes, órgãos de colaboração e auxílio ao Poder Legislativo, o braço técnico do Parlamento na fiscalização dos negócios públicos, como se percebe pela leitura do art. 71 da atual Constituição do Brasil.

Vários países adotam a instituição colegiada de fiscalização e controle denominada “Tribunal de Contas”, prevalecendo dois sistemas modelares da instituição: o francês, seguido também nos Estados Centrais da Europa, na Suécia, na Espanha, na Grécia, na Sérvia, na Romênia e na Turquia, e o italiano, que prevalece na Holanda, Bélgica, Portugal, Chile e Japão.

O Brasil escolheu o modelo adotado na Itália, com o controle externo exercido inicialmente a priori, por inspiração de Rui Barbosa, que já no Governo Provisório, após a queda do Império, lutou por um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, colocado em posição autônoma com atribuição de revisão e de julgamento, cercado de garantias para que pudesse exercer plenamente as suas funções.



Porém, só em 1891, promulgada a primeira constituição Republicana, foi instituído, em definitivo, o Tribunal de Contas, através do Decreto 966-A, de 07.11.1890, com a finalidade de “fiscalizar os atos do Poder Executivo” e “julgar as contas de todos os responsáveis pelos dinheiros públicos”; na definição constitucional de então, o Tribunal de Contas deveria liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso.

Seguiu-se a Constituição de 1934, de boa inspiração democrática, mas de curta duração, precisa ao conceituar a instituição como “órgão de cooperação nas atividades governamentais”, pormenorizando-lhe as atribuições em diversos dispositivos.

Três anos após, em 1937, já no período da ditadura Vargas, e demonstrando que a instituição não era, realmente, favorável aos regimes autoritários, a Carta então editada, apelidada Polaca, dedica um único artigo ao Tribunal de Contas, assegurando a sua manutenção, mas delegando a estruturação do Órgão a mera lei ordinária.

Processada a redemocratização em 1946, a Constituição então promulgada atribuiu competência ao Tribunal de Contas para acompanhar e fiscalizar, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução de orçamento, devendo, ainda, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, bem como apreciar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas ou pensões (arts. 22 e 27), determinando a necessidade de registro prévio dos instrumentos contratuais no Tribunal, como condição necessária à sua execução.

Sobrevindo novo surto autoritário, após 1964, foi o Tribunal de Contas mantido, sendo, todavia, abolido o referido registro prévio, tido como embaraçoso à boa

marcha dos negócios administrativos, efetivando-se a fiscalização dos gastos públicos, tanto na Constituição de 1967 quanto na Emenda Constitucional n. 1/69, a posteriori.

Com a redemocratização, encerrado, em 1985, o ciclo militar de permanência no Poder, foi muito discutida, na Assembléia Constituinte, a subsistência, ou não do Tribunal de Contas como órgão fiscalizador de natureza externa à Administração Pública: após muitos debates, emendas e subemendas, sobreveio a Constituição de 1988, que dedicou uma seção inteira (IX) ao tema da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, disciplinando a atuação da Instituição nos arts. 70 a 75 e acrescentando-lhe novos poderes e responsabilidades, ainda que não restabelecendo o registro prévio, por que tanto lutaram figuras eminentes dos Tribunais de Contas.

1.2 OS TRIBUNAL DE CONTAS NA ÓRBITA DOS PODERES DO ESTADO

A idéia inicial que devo transmitir, sem embargo do que pensam em contrário, é que os Tribunais de Contas não são órgãos do Poder Judiciário, nem integram os poderes do Estado ou constituem um quarto Poder, como alguns doutrinadores pensam, alterando o clássico trinômio de Montesquieu. Daí a minha discordância em relação a fixação do teto remuneratório por parte do TCE, visto ser esta competência exclusiva dos poderes estaduais.

Realmente, como assevera o jurista Cretella Jr., em texto intitulado "Natureza das decisões do Tribunal de Contas" (estudo publicado na Revista do Tribunal Federal de Recursos, edição especial n. 145, p.45-46), as funções do Tribunal de Contas são de natureza administrativa (emissão de parecer prévio sobre as contas anuais; elaboração de relatório sobre o exercício financeiro encerrado; registro e

fiscalização da legalidade dos contratos, das aposentadorias, das reformas e pensões; verificação das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e ainda a apreciação das contas dos administradores das entidades autárquicas).

Não diverge de tal ensinamento Hely Lopes Meirelles que, na 7ª edição do seu “Direito Administrativo”, de 1986, assim conclui:

“A fiscalização financeiro-orçamentária é conferida em termos amplos ao Congresso Nacional, mas se refere fundamentalmente à prestação de contas de todo aquele que administre bens, valores ou dinheiros públicos. É decorrência natural da administração como atividade exercida com relação a interesses alheios.”

Enfim, o controle exercido pelo Tribunal de Contas, em todo os níveis (federal, estadual e municipal), é de natureza eminentemente administrativa, atuando como órgão de auxílio e cooperação ao Poder Legislativo, quando acompanha e fiscaliza, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento, e quando aprecia a legalidade dos contratos administrativos, mas funciona como corporação autônoma e independente no momento em que julga as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e as dos administradores dos entes paraestatais.

O Tribunal de Contas, enfim, não exercendo jurisdição civil ou penal, de competência exclusiva do Poder Judiciário, é um colegiado administrativo, composto por pessoas de notórios conhecimentos, como especificados no art. 73 da Constituição Federal, que exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (ou dos Estados e Municípios, se for o caso), por delegação das respectivas Casas Legislativas ou por iniciativa própria, quanto aos aspectos de

legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Como se percebe, a competência atribuída às Cortes de Contas são agora amplíssimas e, bem utilizados os poderes que lhes são constitucionalmente deferidos, severia como uma ferramenta importante no controle dos gastos públicos.

1.3 RAZÃO DE SUA EXISTÊNCIA

Neste tópico, podemos intuir que o motivo fundamental da existência do Tribunal de Contas, razão por que lhe foram deferidas competência de atuação fiscalizadora tão amplas na Constituição de 1988, é, realmente, o chamado controle da moralidade administrativa.

Realmente, neste final de século, já não se justificaria a existência do órgão administrativo de controle apenas para tratar de miúdas infrações administrativas; minúsculos desvios em almoxarifados; divergências ridículas em números e contas, enfim, irregularidades financeiras e contábeis de menor porte, apreciadas, ex officio ou por solicitação do Poder Legislativo, quando já se passaram anos in albis desde a ocorrência do ilícito, ou para apreciar apenas a legalidade de determinados atos administrativos (sem lhes desvelar a legitimidade, a economicidade ou a razoabilidade, ou seja, elementos que também preocupam os administrados).

Agora, pede-se mais do Tribunal de Contas: é imperioso que ele, para credenciar-se à estima da opinião pública, analise a legitimidade e a economicidade da gestão financeira como um todo, ou seja, que análise não só a legalidade das Despesas e Receitas Públicas.

1.4 CONTROLE EXTERNO x INTERNO

No Brasil existem duas formas de controle da gestão econômica-financeira pública: O controle interno e o externo.

Constitui-se o controle interno pelo conjunto de órgãos dependentes do próprio Poder Executivo, os quais têm por objetivo verificar a atuação deste, seja de forma prévia, concomitante ou posterior.

Ao contrário, o controle externo, que pelo Tribunal de Contas se desenvolve, focaliza a atuação de todos os administradores públicos, qualquer que seja seu âmbito funcional ou territorial, condicionando às duas circunstâncias seguintes:

a) O Tribunal de Contas, como órgão fiscalizador depende do Poder Legislativo. Revela-se, pois, independente do Poder Executivo, a quem fiscaliza, comunicando ao Parlamento o resultado de seu controle;

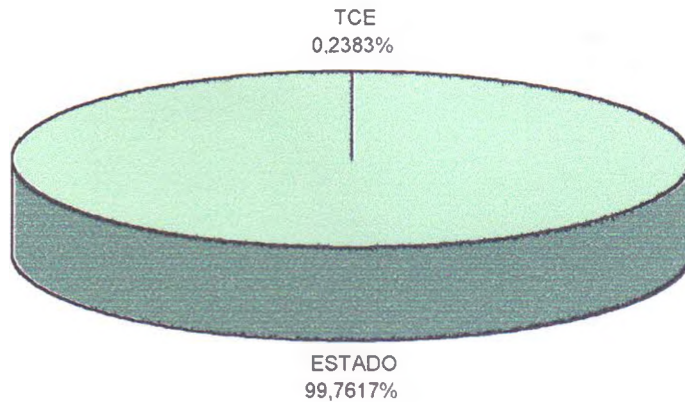
b) Órgão supremo de fiscalização, isto é, hierarquicamente, por sua dependência ao Parlamento e pela forma e momento de sua atuação, encontra-se em nível superior ao dos órgãos de controle interno, de tal maneira que também estes se sujeitam à fiscalização do Tribunal de Contas.

1.5 O CUSTO DO CONTROLE

Se a essência do controle implicasse numa avaliação de sua própria manutenção, caberia neste contexto indagar: quanto custa ao Estado o controle dos gastos públicos pelo Tribunal de Contas do Ceará?

Evidentemente que a resposta à indagação exige comparação dos gastos de manutenção do controle com o montante dos recursos controlados.

ORÇAMENTO DO ESTADOxTCE EM 1997



Como vemos acima, do total do orçamento Estadual, apenas 0,2383% tocou ao Tribunal de Contas do Ceará, neste exercício.

Além do mais, as despesas com um controle eficaz serão pagas e altamente compensadas pelos resultados desse próprio controle. Há de se ressaltar, ainda, que, em face da expectativa do controle, resultante da ação enérgica e eficiente que o Tribunal pode exercer sobre aqueles que dão causa a danos de qualquer natureza à fazenda pública e da publicação de suas decisões na imprensa, é muito provável que o patrimônio público deixe de sofrer maiores prejuízos por parte de seus dilapidadores, por temerem que sobre si recaia o peso da mão vigilante desse órgão fiscalizador.

Nesta perspectiva, o Tribunal de Contas do Ceará muito provavelmente dá mais lucro do que despesa ao Estado.

CAPÍTULO II

2.1 SÍNTESE HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

O Tribunal de Contas do Ceará teve o seu marco inicial em 20 de setembro de 1935, através do Decreto nº 124, na gestão do Governador Francisco de Menezes Pimentel.

Neste decreto, o seu art. 1º e parágrafos, assim dispunha:

“Art 1º - Fica instituído o Tribunal de Contas do Ceará, que será o fiscal da administração financeira e patrimonial do Estado e do Município e acompanhará a execução das respectivas leis orçamentárias, directamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, competindo-lhe, privativamente, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Parágrafo 1º - O Tribunal de Contas é composto de 5 juizes, nomeados pelo Governador, dentre os brasileiros natos, maiores de trinta anos de idade e de notória capacidade e idoneidade moral; e nele funcionarão, também, um Procurador do Estado e um Auditor.

Parágrafo 2º - Os juizes gozarão das mesmas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, conferidas aos magistrados.”

Com o decreto aprovado, passaram-se 15 (quinze) dias até a instalação propriamente dita, ou seja, em 05 de outubro de 1935 verificou-se tal fato. Contudo em 1939, com o advento do Estado Novo de Getúlio Vargas, aconteceu a extinção, através do Decreto nº 603, de 04 de julho de 1939, assinado coincidentemente pelo mesmo Dr. Francisco de Menezes Pimentel, agora no exercício do cargo de Interventor Federal.

Com a extinção, os conselheiros foram colocados em disponibilidades e os funcionários distribuídos para outros órgãos públicos. Este hiato no desempenho das atividades do TCE pendurou por mais de 6 (seis) anos, uma vez que, somente em 14

de dezembro de 1945, com o Decreto-Lei nº 1.452, foi restaurada a corte de contas em nosso Estado.

Todavia, o Decreto Federal nº 8.974, de 13 de fevereiro de 1946, restabeleceu o antigo e já extinto Conselho Administrativo, o que tornou insustentável, mais uma vez, a coexistência dos dois órgãos.

Em razão desta duplicidade de funções, novamente o Tribunal de Contas do Ceará teve suspensas suas atividades (Decreto-Lei nº 1.673, de 25 de fevereiro de 1946).

Esta segunda suspensão, diferentemente da anterior, durou poucos meses, uma vez que, em menos de 6 (seis) meses, ou seja, a partir de 01 de agosto de 1946, nos termos do Decreto nº 665, de 30 de julho do mesmo ano, o TCE retomou o curso de suas atividades.

Com a nova Carta Constitucional do Estado aprovada em 23 de junho de 1947, a situação foi modificada, tendo em vista, o que constava na recente Constituição, assegurando ao tribunal de Contas a sua existência, conforme preceituava o Art. 80: "A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, no Estado, pela Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas."

No ano seguinte com a aprovação da Lei nº 212, de 05 de maio de 1948 (Lei orgânica) e do novo Regimento Interno (25 de novembro de 1948), estava, assim, como disse Eduardo Fontes e Antônio de Pádua Saraiva Câmara "definitivamente estruturada e consolidada a obra de criação do Tribunal de Contas do Ceará, assentada na tríplice conquista: constitucionalização, Lei Orgânica e Regimento Interno." (Pequena História do Tribunal de Contas do Ceará)

2.2 LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

“O advento desta Lei abre as portas do futuro que se avizinha, exigindo dos que fazem esta corte determinação e serenidade em busca da modernidade, traduzida pela racionalidade e eficácia. Este será o nosso mister, enquanto encarregado desta missão de dirigir os recursos do Tribunal de Contas do nosso Estado.”

Como bem vislumbrou, o Conselheiro Júlio Gonçalves Rêgo, em sua carta de apresentação, a Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995, veio para adequar a nova realidade estadual, definindo-lhe a competência como instituição de controle e fiscalizadora e disciplinando sua área de atuação.

2.3 COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO

Nos termos da Constituição Federal, particularmente nos Art. 70 e 71, repetidos na Constituição Estadual (Art. 74 e 76), o Tribunal de Contas do Ceará, assim como os outros tribunais de contas teve a sua competência explicitada. A Lei Orgânica do TCE, análoga a Lei orgânica do TCU, apenas enumerou novamente esta competência constitucional como citaremos a seguir:

a) Julgar as contas de quaisquer agentes, públicos ou não, deste que, sobre a sua guarda teve dinheiro, bens ou valores públicos;

b) Fiscalizar por iniciativa própria ou por solicitação da Assembléia Legislativa, as unidades administrativas dos Poderes Estaduais, incluídas desta maneira a administração direta;

Como vemos a fiscalização a cargo do TCE é bastante ampla indo deste as conhecidas sociedades de economia mista (BEC, COELCE, CAGECE), passando pelos Tribunais de Contas dos Municípios e de Justiça, até a sua própria fiscalização.

c) Apreciar, e não julgar as contas prestadas pelo Governador com base no Balanço Geral do Estado;

d) Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas (militares) e pensões, seja da administração direta ou indireta.

Estes atos, mesmo tendo sido expedidos pela autoridade competente e publicados no Diário Oficial, estarão sujeitos a apreciação e julgamento da sua legalidade. No caso de serem enquadrado na ilegalidade nulo se constituirá.

É feita uma ressalva, contudo, no caso de admissão de pessoal para a nomeação por exemplo de um Secretaria de Estado por este cargo ser de provimento em comissão, ou seja, de livre escolha do Governador, a autoridade competente in casu.

e) Acompanhar a arrecadação da receita a cargo do Estado.

Este acompanhamento da receita abstrai a idéia que temos do controle apenas da despesa pública.

f) Homologar e fiscalizar as quotas do ICMS devidas constitucionalmente pelo Estado aos Municípios;

g) Aplicar as sanções pelas irregularidades e ilegalidades cometidas, como detalharemos posteriormente;

h) Possui, tendo em vista a sua autonomia administrativa-financeira a competência de propor através de projeto de Lei a criação e extinção de cargos, a fixação da remuneração de conselheiros, nos moldes do judiciário, e servidores e ainda,

de elaborar e alterar o seu Regimento Interno (Resolução Administrativa que trata das disposições internas do órgão).

i) Inovou ainda, esta lei orgânica, quando concedeu o poder regulamentar, podendo neste caso expedir atos e Instruções Normativas, a exemplo da Secretaria da Fazenda, sobre matéria de sua competência e sobre a organização dos processos apreciados em seus julgamentos, bastando para isto comunicar a Assembléia Legislativa.

O uso desta capacidade será de suma importância, visto que reduzirá significativamente os erros e o número de devoluções para correções no órgão de origem de muitos problemas.

2.4 TOMADA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS

Devemos inicialmente diferenciar Prestação de Contas de Tomada de Contas, na primeira o responsável por iniciativa própria, dentro do prazo previsto, presta as informações referentes as contas anualmente submetidas a julgamento do Tribunal através dos relatórios de gestão. Na segunda, como sugere o nome, o Tribunal diante da omissão no dever de prestar contas, ou ainda da não comprovação da aplicação de recursos, da ocorrência de desfalque, ou mesmo da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico adotará imediatamente providências com vistas à instauração da Tomada de Contas especial que terá como finalidade a apuração dos fatos, indo desde a identificação dos responsáveis a quantificação do dano causado aos cofres públicos.

Em última análise, a falta da Prestação gera uma Tomada de contas por parte do Tribunal.

BSFEAR

A nova Lei Orgânica não trouxe grandes mudanças neste aspecto, como veremos a seguir:

a) É obrigatória, sob pena de responsabilidade a prestação de contas dos administradores e responsáveis pela direção das Entidades que se apresentam sob a jurisdição do TCE. Nesta prestação está inclusa toda espécie de recursos, orçamentários e extra-orçamentários, próprios ou não;

Exemplo deste fato é a arrecadação e a aplicação dos recursos oriundos das multas impostas pelo DETRAN, mesmo sendo recurso próprio e extra-orçamentário este deverá ser incluído no relatório de gestão do órgão enviado ao TCE.

b) Na omissão no dever de prestar contas, a autoridade administrativa competente que tiver conhecimento do fato, deverá imediatamente, sob pena de responsabilidade solidária, adotar providências com vistas à instalação da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e qualificação do dano;

c) Integrarão a tomada ou prestação de contas, quando couber, as seguintes peças:

- Relatório de gestão;
- Relatório do tomador de contas;
- Pronunciamento do Secretário de Estado supervisor da área ou autoridade equivalente e;
- Relatório e certificado de auditoria com o parecer do dirigente do controle interno.

ESFBAQ

2.5 ESPÉCIES DE DECISÕES NO PROCESSO DE TOMADA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS

Como detalharemos em seguida, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas poderá ser preliminar, definitiva ou terminativa.

a) Preliminar é a espécie de decisão na qual o Tribunal pronuncia-se antes do julgamento do mérito. Como exemplos, temos a ordem do Relator de efetuar diligências a fim de sanear dúvidas acerca de um determinado processo, ou ainda, de impor multa por motivo de improbidade, ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não resulte em grande prejuízo ao Estado;

b) Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga o mérito das Contas, podendo estas serem regulares, regulares com ressalva ou irregulares;

- Contas Regulares - É dada quitação plena ao responsável, tendo em vista que sua prestação de contas foi satisfatória.
- Contas Regulares com Ressalva - Como a anterior o Tribunal dará quitação ao responsável, só que, neste caso, determinará a adoção de medidas necessárias para a correção e a prevenção de novas ocorrência mencionadas na ressalva.
- Contas Irregulares - O Tribunal condenará o responsável a pagar a dívida atualizada monetariamente, acrescida de juros de mora devidos, bem como, aplicará multa. O instrumento desta decisão é considerado título executivo, ou seja, passível de ser executada na justiça comum, como uma duplicata ou nota promissória.

c) Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis.

Esta decisão é tomada no caso de ocorrer, por exemplo, um incêndio nos documentos de um determinado órgão, tornando, assim, por motivo alheio à vontade do responsável, impossível o julgamento do mérito das contas.

2.6 RECURSOS - TIPOS E CARACTERÍSTICAS

Das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas, os seguintes tipos de recursos podem ser interpostos:

a) Recurso de Reconsideração

Sendo o mais abrangente dos recursos é aplicado contra qualquer decisão proferida pelo Tribunal. Suas principais características são:

I) Efeito suspensivo (suspende os efeitos da decisão até o julgamento do recurso);

II) Formulado por escrito uma única vez pelo responsável ou interessado;

III) O prazo de tal recurso é de 30 (trinta) dias, contados da ciência do interessado ou da publicação da decisão tomada.

Outrossim, cabe esclarecer que o recurso de reconsideração não necessita fundamentar-se, sendo, ao nosso vê, um simples pedido para reconsiderar um processo já julgado, não apresentando, para isso, novos fatos ou documentos que merecessem tal apreciação, e ainda, com a agravante de possuir efeito suspensivo sobre a decisão do julgamento anterior.

Pelo pequeno número desta espécie de recurso que deu entrada no TCE, verificamos que o público interessado não se ateve para tal artifício legal, sobretudo pela demora nos julgamentos dos processos, hoje em voga no TCE.

b) Embargos de Declaração

É aplicado contra decisão definitiva do Tribunal. Suas principais características são:

I) Possui, com o recurso de reconsideração, efeito suspensivo, prazo de 30 (trinta) dias para sua formulação e são apostos por escrito pelo responsável ou interessado;

II) Deve fundamentar-se para corrigir obscuridade, omissão ou contradição do acórdão ou resolução recorridos, conflito de jurisprudência, ausência de fundamentação legal ou fundamentação legal defeituosa.

Para exemplificar, temos a resolução de um determinado processo em que não haja no seu conteúdo a fundamentação legal expressa para tal julgamento, sendo, neste caso, passível do recurso de embargo de declaração.

c) Recurso de Revisão

É interposto contra decisão definitiva proferida pelo Tribunal. Suas características principais são:

I) Não possui efeito suspensivo, mas apenas devolutivo (no caso de ser acatado);

II) O prazo é de 5 (cinco) anos, quando se referir a tomada ou prestação de contas, e a qualquer tempo para os atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão;

III) Deve fundamentar-se nos casos de:

a) Tomada ou prestação de contas

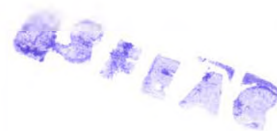
- Em erro de cálculo na conta;
- Em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;
- Na superveniência de novos documentos com eficácia sobre a prova produzida.

b) Admissão de pessoal, aposentadoria, reforma ou pensão

- Em erro na contagem de tempo de serviço ou na fixação de proventos;
- Em prova falsa ou em preterição de formalidade que, se houvesse sido considerada, não teria permitido o julgamento da legalidade ou ilegalidade do ato respectivo.

2.7 PEDIDO DE VISTA E JUNTADA DE DOCUMENTOS

Os interessados poderão ter acesso aos processos em que façam partes, mediante pedido de vistas ou mesmo de cópia da peça processual, ou ainda pedir juntada de documentos a citada peça. Para tanto, é necessário formalmente expedir requerimento dirigido ao Relator, e na ausência ou impedimento deste, ao Presidente do Tribunal, podendo, ainda, esta juntada ser efetuada com o processo já incluído na pauta das sessões.



2.8 SUSTENTAÇÃO ORAL

Inovador foi o tribunal, ao possibilitar as partes interessadas no julgamento ou apreciação de processo, a defesa oral, sendo esta, feita pessoalmente ou por procurador devidamente credenciado. Anteriormente, por se tratar de uma sessão pública, o interessado poderia apenas assistir, sem qualquer forma de participação deste no transcorrer da sessão.

Contudo, para haver a sustentação oral é necessário que haja um pedido formal ao Presidente até o início da sessão.

O tempo concedido para o interessado ou seu procurador será de 15 (quinze) minutos, prorrogável por igual intervalo, sendo que, havendo mais de um interessado o tempo será duplicado e dividido entre estes. Neste ínterim o interessado não poderá sofrer apartes e utilizará, da melhor forma possível, o tempo para o esclarecimento e explanação do processo aos membros julgadores.

2.9 DENÚNCIA E CONSULTA

Denúncia

O Tribunal, por se tratar de órgão fiscalizador, não poderia deixar de aceitar denuncia de irregularidades ou ilegalidades cometidas por agentes sujeito à jurisdição do TCE. A denuncia poderá ser feita por qualquer pessoa, partido político, associação ou sindicato, bastando para isto, obedecer certas formalidades como veremos a seguir:

I) Conter o nome legítimo do denunciante, sua qualificação e endereço.

Como vemos a denúncia anônima não será acatada pelo Tribunal;

II) Estar acompanhada de provas ou indícios concernentes ao fato denunciado;

III) Ser dirigida ao Presidente do TCE e protocolado normalmente como os outros processo.

Consulta

Da mesma maneira, a consulta formulada ao Tribunal precisará seguir formalidades. São estes os requisitos necessários para o seu acatamento:

I) Ser remetida por autoridade competente.

Como exemplo temos o caso de dúvida de determinada interpretação de dispositivo legal por parte do Departamento de Finanças de uma Autarquia, a autoridade competente não será o Diretor Financeiro e sim o Superintendente daquele órgão.

II) Não versar sobre caso concreto

Neste ponto é que muitos órgãos se confundem, formulando consultas¹ de casos em que a despesa já se realizou, ou seja, em questões não hipotéticas.

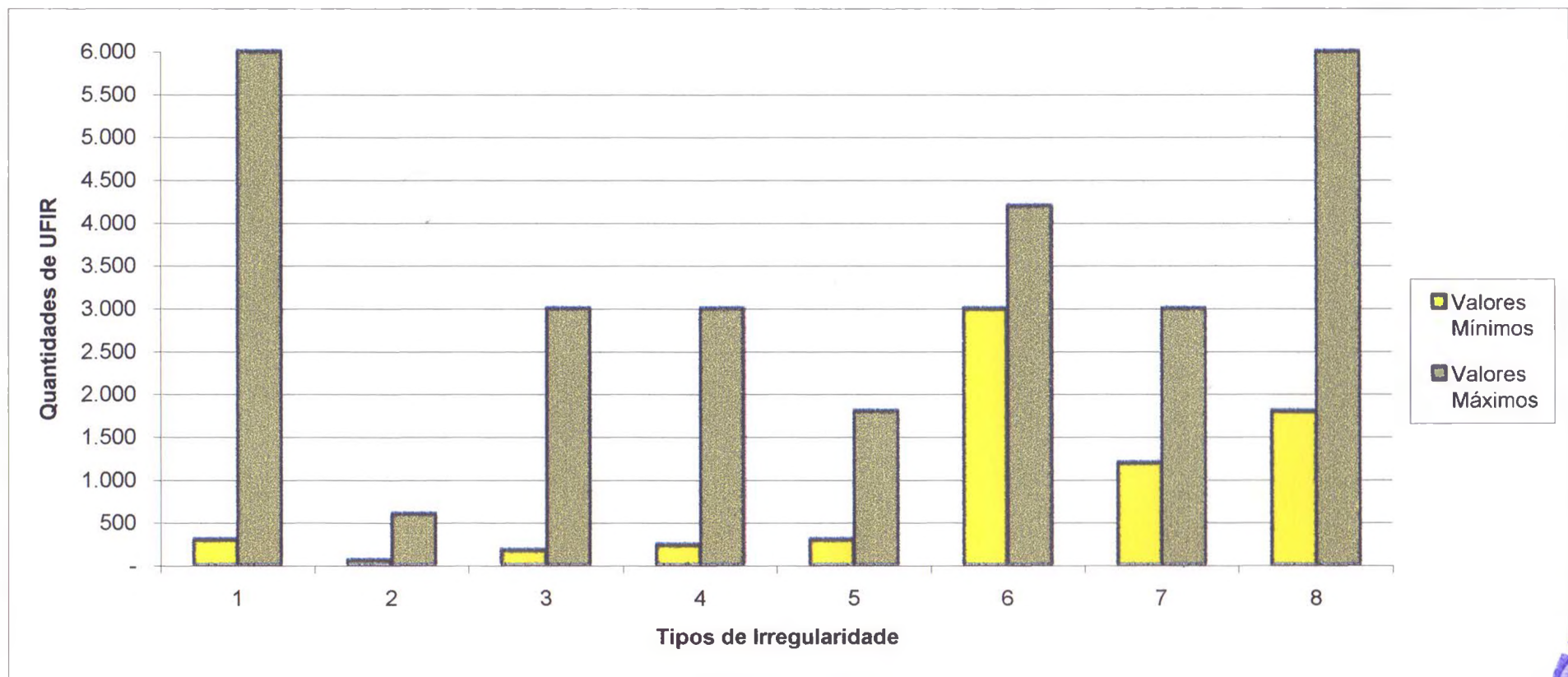
2.10 PARÂMETROS A SEREM SEGUIDOS NA APLICAÇÃO DAS MULTAS

No caso em que o responsável for julgado em débito, poderá o Tribunal aplicar-lhe multa de até 6.000(UFIR's), tendo, como parâmetros, os percentuais enumerados do inciso I ao VIII do Art. 62. Para melhor visualizar detalharemos na forma de tabela e gráfico a seguir:

¹ Ver Anexo I

2.11 Quadro e Gráfico Demonstrativos dos Valores das Multas, em UFIR, aplicáveis pelo TCE

ORD.	TIPO DE IRREGULARIDADE	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO
1	Contas Julgadas irregulares de que não resulte débito	300	6.000
2	Ato praticado com leve infração a norma legal	60	600
3	Ato praticado com grave infração a norma legal	180	3.000
4	Ato de de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário	240	3.000
5	Não atendimento, no prazo assinado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal	300	1.800
6	Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas	3.000	4.200
7	Sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal	1.200	3.000
8	Reincidência do descumprimento de determinação do Tribunal	1.800	6.000



ESFBAO

2.12 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas é instituição independente do Ministério Público Ordinário, com atributos de independência funcional e informado pelos direitos, garantias, prerrogativas, deveres e vedações idênticos aos atribuídos aos Membros Ministério comum.

Na jurisdição própria dos Tribunais de Contas a missão de *custus legis* é exclusiva do Ministério Público Especial, sendo inconstitucional a designação de qualquer outra instituição para exercício de tal função.

Ressalte-se que, existindo o Ministério Público Especial, o fato deste compartilhar a intimidade jurisdicional dos Tribunais de Contas, por si só não tem o atributo de impossibilitar de ser dotado de autonomia-financeira, nos moldes do perfil institucional-orgânico do Ministério Público comum.

A autonomia funcional e administrativa é de aplicação independentemente de legislação regulamentadora. A autonomia funcional inerente ao Ministério Especial tem como atributo não só a liberdade de manifestação e organização de suas atividades, mas, sobretudo, a impossibilidade de ingerência ou interferência de qualquer dos Poderes e da Corte de Contas que compartilhe a mesma intimidade de jurisdição.

Neste entendimento não nos encontramos solitários. Confira-se, por exemplo, a posição assumida pelo Prof. Clémerson Merlin Cléve, que na sua condição de Mestre e Doutor em Direito, pós-graduado pela Université Catholique de Louvain (Bélgica) e professor titular de Direito Constitucional da UFPR, assim interpretou o art. 130 da CF:

“Está-se a referir ao estatuto do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. O Supremo Tribunal Federal já decidiu (ADIn 789-1) que se trata de instituição de extração constitucional, que não se confunde com o Ministério Público Comum (seja da União, seja dos Estados). Bem por isso, compõe um corpo próprio de agentes vinculados, de modo orgânico, à estrutura dos Tribunais de Contas. Não obstante, aos seus membros, segundo disciplina o art. 130 da Lei Fundamental da República, aplicam-se os mesmos direitos, vedações e forma de investidura aplicáveis aos demais membros do Ministério Público (da União ou dos Estados).

No caso do Ceará, não existe Ministério Público Especial, mas sim, uma representação feita por um procurador do Ministério Público Comum.

As suas atribuições conforme explicitados na Lei Orgânica são as seguintes:

- a) Promover a defesa da ordem jurídica;
- b) Comparecer às sessões do Tribunal, apresentando parecer, verbal ou por escrito, nos assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo, contudo, obrigatório sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas, nos relativos a interesses de pessoas sem capacidade jurídica plena (menores, alienados mentais), e, ainda, nos recursos impetrados pelas partes interessadas;
- c) Interpor os recursos legais.

2.13 A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 97

Analisando o Art. 97 da Lei 12.509, que assim dispõe:

“ Art. 97 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas do Estado será exercida pela Assembléia Legislativa, na forma definida no seu Regimento Interno.”

É de se notar a tentativa de colocar o Tribunal de Contas subordinado ao Poder Legislativo. A sua feição constitucional permite concluir, tão-somente, a função de “colaboração” ou “auxiliar” do Poder Legislativo na sua tarefa de controle externo (controle político).

“A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão órgão auxiliar; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria Constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.” (Medauar, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 140-41).

Esta conformação, além de consagrada pela doutrina, foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, que repudiou, por vício de inconstitucionalidade, o texto da lei do Estado do Espírito Santo, que classificara o Tribunal de Contas como “órgão preposto do Legislativo”:

“O Tribunal não é preposto do Legislativo. A função que exerce recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições.” (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Rp n. 1.179-8-ES. Relator: Ministro Alfredo Buzaid. Ac. 29.06.84. Revista de Direito Administrativo, v. 158, p. 196-202).”

Em outra passagem, a mesma Corte Suprema, reafirmou a posição constitucional, ao afirmar através da ação direta de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 2 do Estado de Roraima a competência dos tribunais de contas de julgarem as suas próprias prestações de contas.

As normas e expressões impugnadas atribuíram à Assembléia Legislativa do Estado de Roraima competência que a Constituição conferiu, no plano federal, ao Tribunal de Contas da União e, no plano estadual, ao Tribunal de Contas da unidade da Federação, entre elas as de julgar as contas do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, e do Poder Legislativo do Estado.

“não basta instituir ou manter um Tribunal de Contas. É indispensável que este órgão, por suas atribuições e condições de independência, esteja a salvo de qualquer pressão das autoridades sujeitas constitucionalmente à sua inspeção.” (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Rp n. 764-ES. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 50, p.248, out.dez. 1969).



2.14 PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI

Para uma melhor simplificação e entendimento, comparemos, agora, as principais mudanças e inovações ocorridas entre a anterior Lei Orgânica (Lei nº 9.322, de 10 de outubro de 1969) e sua substituta (Lei nº 12.509 de 06 de dezembro de 1995).

Lei nº 9.322	Lei nº 12.509
O sorteio dos processos era feito manualmente.	É processado atualmente através de meio eletrônico. (Art. 76)
Não existia prazo para a preparação da relação dos processos a serem encaminhados para julgamento ou distribuição.	A relação dos processos a serem encaminhados para julgamento ou distribuição é preparada com 3(três) sessões de antecedência.(§ 1.º, Art. 109)
Havia um arbitramento das multas, levando-se em conta a sugestão do Relator do processo e o voto da maioria dos outros Conselheiros.	A nova Lei fixou parâmetros a serem seguidos na aplicação de multas, levando-se em conta a gravidade da irregularidade cometida. (Art. 62)
O instituto da consulta não fora mencionado em tal Lei.	A consulta ao Tribunal ganhou fundamentação legal, mesmo sendo ainda grande o número de processos desta espécie indeferidos pelo TCE. (Inciso XVI, Art. 1.º)
Não havia a necessidade de autorização formal da Presidência do Tribunal para a realização de inspeções nos órgãos sobre a sua jurisdição.	As diligências, inspeções e auditorias efetuadas pelas Inspetorias do TCE aos órgãos Públicos necessitam de autorização por parte da Presidência da Corte. (Art. 94)
O mandato do Presidente do TCE era de 1(um) ano.	O mandato do Presidente Passou a ser de 2(dois) anos. (Art. 77)
Poderia ser interpostos os recursos de embargos declaratórios e infringentes	Além do recurso de embargo de declaração, criou-se o de revisão e o recurso de reconsideração. (Art. 29)
Não existia a possibilidade da sustentação oral.	Poderá ser feita a sustentação oral do processo pelo interessado ou procurador. (Art. 41)
A fiscalização do TCE era exercida pelo próprio Tribunal.	A fiscalização do próprio Tribunal será exercida pela Assembléia Legislativa. (Art. 97)
Era feita a cobrança do débito, independentemente da comparação (custo da cobrança x valor do débito)	O tribunal poderá arquivar o processo, sem cancelamento do débito, quando o custo da cobrança for superior ao valor do ressarcimento. (Art. 100)

2.15 MECANISMOS AINDA SEM EFICÁCIA OU NÃO UTILIZADOS PELO TCE

A nova Lei Orgânica inovou em muitos aspectos, possuindo, contudo, mecanismos ainda sem eficácia ou mesmo sem uso pelo Tribunal. Dentre estas inovações destacaremos as seguintes:

a) Apreciação, no prazo de 30 (trinta) dias após a instrução da espécie, para fins de registro ou reexame, os atos de admissão de pessoal, concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (Art. 44);

b) Votação em grupo, segundo a natureza das conclusões e pareceres, dos processos acima mencionados. (§ 3º, Art. 109);

c) Criação do Instituto encarregado da organização e administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores do Tribunal e de outros órgão, bem como, de promoção e organização de simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas relacionadas com as técnicas de controle interno e externo da administração pública. (Art. 95);

d) A utilização, nas inspeções e auditorias, de empresas ou auditores especializados externos ao Tribunal. (Art. 96);

e) Requisição aos órgãos e entidades estaduais, sem quaisquer ônus, a prestação de serviços técnicos especializados. (Art. 111);

f) Inabilitar por 2 (dois) a 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança do setor público estadual, quando 2/3 (dois terços) dos Conselheiros, considerar grave a infração cometida pelo agente público. (Art. 63).

CAPÍTULO III

4.1 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA OS TRIBUNAIS

Passados nove anos de vigência da Constituição atual, durante a fracassada Revisão Constitucional de 1994, de novo levantaram-se diversas vozes, no Congresso Nacional, na imprensa e na opinião pública, em favor da extinção pura e simples dos Tribunais de Contas, instituindo-se, em lugar deles, as famosas Auditorias de Controle.

Tais reclamos, todavia, cada vez mais ganham espaço no meio político, tendo como razão de existir, como alegam os defensores, a ineficiência do controle exercido pelos tribunais.

Realmente, no regime da Emenda Constitucional n. 1/69, os Tribunais de Contas, despojados do chamado "registro prévio", adotado no sistema vigente a partir de 1946, viram-se virtualmente sem poderes para prevenir irregularidades e atos ilícitos diversos, porque, exercendo o acompanhamento dos fatos administrativos *a posteriori*, examinavam, em geral, situações irregulares cujos efeitos já estavam inteiramente consumados - mesmo o acompanhamento concomitante, através de inspeções ou auditorias, era virtualmente ineficaz, pois restava apenas aos Tribunais a tarefa de comunicar o resultado de seus trabalhos investigativos aos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, demandando as providências cabíveis, sem qualquer certeza de serem atendidos: nem mesmo as impugnações a contratos administrativos viciados prevaleciam, se o Legislativo não se pronunciasse, em trinta dias, sobre as objeções levantadas pelo Tribunal de Contas no exercício de seu mister constitucional.

OSF/EAR

Se remanescessem as condições de operacionalidade, próprias pelo regime autoritário de 1964 a 1985, à atuação dos Tribunais de Contas, não há dúvidas de que melhor teria sido extingui-los por absoluta impotência para, devido às claras limitações constitucionais, inibir e prevenir ilícitos administrativos, no âmbito de sua competência.

Sobrevindo, porém, a Constituição de 1988, embora não tivessem restituída a faculdade do *registro prévio*, realmente incompatível com a agilidade administrativa de que deve ser dotado o Poder Executivo no mundo moderno, puderam os Tribunais de Contas passar a acompanhar os fatos e os atos administrativos desde o nascedouro.

Quer dizer: o Tribunal de Contas, em todos os níveis, pode, agora, acompanhar efetivamente os atos de despesa (e outros de sua competência) desde o seu início, estando capacitado a exercer verdadeiro controle *a priori*, auditando contratos e atos administrativos, em permanente intercâmbio de informações com o controle interno da Administração Pública - enfim, pode agir preventiva e eficazmente, praticando verdadeiro controle prévio de irregularidades e ilícitos administrativos, sem que seja necessário qualquer registro formal de instrumentos contratuais, assinados ou em execução, nos Tribunais de Contas.

Da mesma forma, através das denominadas *auditorias de resultado*, efetivadas por seus órgãos técnicos internos, podem agora os Tribunais de Contas aferir a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão, contribuindo, igualmente, para o bom êxito da Administração Pública, como é do seu dever.

Neste momento em que os Tribunais de Contas estão fortalecidos com atribuições realmente necessárias a um efetivo *controle prévio* que praticam,

diariamente, mediante a detecção de irregularidades, desde a publicação dos editais de licitação, acredito não ser a hora de ressuscitar a velha idéia da prática do controle, mediante auditorias públicas ou privadas, estranhos às nossas tradições jurídicas, até porque tal procedimento implicaria a interrupção abrupta do trabalho de apuração de irregularidades, ora em curso em todos os Tribunais de Contas do país e, ademais, demandaria gastos excessivos incompatíveis com a realidade atual do país - inclusive com a aposentadoria forçada ou a disponibilidade precoce de Ministros, Conselheiros, Procuradores e Técnicos de Controle Externo, além de outros funcionários aos quais a eventual lei extintiva asseguraria, decerto, proventos integrais, a conta do Tesouro já sobrecarregado.

E ninguém poderia dizer que as Controladorias, Auditorias ou Empresas Privadas especializadas na matéria fariam melhor trabalho que os Tribunais de Contas ou que fossem isentas do germe da corrupção.

Em face de tais considerações, entendo que não são oportunas, nem pertinentes, as sugestões, às vezes apresentadas, no sentido de substituir o Sistema Tribunal de Contas por Auditorias, Controladorias Públicas ou empresas privadas especializadas na matéria, sendo necessária, sim, uma reestruturação dos tribunais a nova realidade brasileira.

Edilmar Norões, na sua coluna de política do Diário do Nordeste, assim descreveu acerca da possibilidade de extinção dos tribunais de contas:

"A decisão da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados rejeitando a proposta de extinção dos Tribunais de Contas nos Estados e Municípios, ao tempo em que trouxe alívio para os conselheiros, gerou expectativa em relação ao fortalecimento de todas as Cortes de Contas, responsáveis, apesar das muitas falhas ainda existentes, pelo pouco de moralidade da

administração pública, em todos os seus segmentos. Os Legislativos estaduais, a partir de agora, estão mais comprometidos com a necessidade de oferecerem melhores condições a esses Tribunais” (Diário do Nordeste, 15 de junho de 1996).

4.2 PARA ONDE VAMOS ?

O ano de 1997 poderá ser o começo de uma nova face para o TCE, uma vez que, este Tribunal passará por mudanças reformuladoras. Para tanto foi elaborado pelo Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Estado - CETREDE, o plano de reestruturação organizacional, se fundamentando nos 6 (seis) pontos a saber:

1. Elaboração do plano diretor de informática - PDI;
2. Levantamento das necessidades de treinamento;
3. Elaboração do plano de cargos e carreiras
4. Racionalização e manualização de rotinas e procedimentos administrativos;
5. Elaboração de projeto de “layout” para as dependências do TCE;
6. Redefinição da estrutura organizacional do Tribunal

Com esta reformulação concluída, espera-se que as melhores condições funcionais, físicas e organizacionais da instituição gere uma melhor e mais eficiente ação fiscalizadora e de controle, tornando, assim, um órgão que desempenhe, em toda a sua plenitude, o seu verdadeiro papel na sociedade.

Que venha o futuro !

OSFEAO

CONCLUSÃO

Apoiados agora em legislação moderna e plenamente compatível com o desempenho eficaz de suas múltiplas atividades, e dotados, sem dúvida, de amplos poderes constitucionais para coibir e reprimir irregularidades, processadas no âmbito da Administração Pública, os Tribunais de Contas agora podem mais. Poder mais, representa, necessariamente, acréscimo de compromissos, não só perante o Legislativo como em face da opinião pública.

Os Tribunais de Contas deverão corresponder às expectativas gerais, jamais se omitindo no cumprimento de obrigações acrescidas em consequência de atribuições agregadas. Esse, o verdadeiro desafio que o Sistema Tribunais de Contas, hoje mais que no passado, harmonicamente entrosado com o Legislativo, tem diante de sua consciência.

Neste contexto, não fica atrás as inovações oriundas da nova Lei Orgânica da corte de contas cearense, possibilitando, como descrito neste trabalho, uma melhor e mais eficiente ação de controle. Contudo, deve haver um melhor esclarecimento por parte dos agentes públicos engajados neste controle, através de discussões, publicação de trabalhos, reuniões ou qualquer outra forma de dispositivo que leve a um maior entendimento da matéria, podendo, ao alcançar este estágio, o Tribunal desempenhar o seu real papel como órgão fiscalizador e de controle das instituições públicas cearense.

Necessário se faz, ainda, que o processo de reestruturação que se inicia no Tribunal de Contas do Ceará seja o passo inicial de uma mudança estrutural não

apenas física (instalações, equipamentos), mas sobretudo no aspecto humano, que será, sem dúvida alguma, o ponto em que as maiores dificuldades apareceram.

Por fim, espera-se que somente como um órgão especializado, independente e de profunda significação técnica que, por definição não haverá de ser político, é que caberá desempenhar tão relevante e difícil papel.

BSFEAR

BIBLIOGRAFIA

- **BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: com as Emendas Constitucionais nºs 1 a 4 e Emendas de Revisão nºs 1 a 6. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1995. 220p.
- **BRASIL**. Tribunal de Contas da União. Lei Orgânica e Regimento Interno. Brasília: Imprensa Nacional, 1994. 161p.
- **CEARÁ**. Constituição (1989). Constituição do Estado do Ceará: Promulgada em 5 de outubro de 1989. Fortaleza: Assembléia Legislativa do Ceará, 1989. 156p.
- **CEARÁ**. Tribunal de Contas. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará: Lei nº 12.509, de 06.12.95. Fortaleza, IOCE, 1996. 42p.
- **COSTA**. José Rubens. Controle Jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vol. 16, n. 3, p. 95 a 134, jul./set., 1995.
- **COSTA**. Maria Celeste Moraes Guimarães. O Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vol. 12, n.3, p. 73 a 80, jul./set., 1994.
- **FONTES**, Eduardo & **Câmara**, Antônio de Pádua Saraiva. Pequena História do Tribunal de Contas do Ceará. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1985. 152p.

- **HOME PAGE**, *Supremo Tribunal Federal*, <http://www.supremo.com.br>
- **MACHADO Jr.**, José Teixeira & **REIS**, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 26 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1995. 380p.
- **MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15 ed. atual. pela Constituição de 1988. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1990. 703p.

ANEXO I**CONSULTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS - TCMG****SESSÃO DO DIA 22.02.95**

ASSUNTO: CONSULTA N197308-8/94, FORMULADA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE GUIRICEMA, SOBRE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA.

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE**CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:**

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Prefeito Municipal de Guiricema, contendo as seguintes indagações:

"1 - se é legal, dentro dos parâmetros jurídicos, fazer complementação de aposentadoria por invalidez de funcionários que, antes, recebiam 1 ½ (um e meio) salário. Porém, após, passaram a perceber apenas 1 (um) salário; e ressarcimento dos mesmos, pois já faz 05 (cinco) anos que eles aposentaram;

2 - se em caso afirmativo, qual o procedimento a fazer;

3 - e, depois, como empenhar tais valores".

Preliminarmente, tenho a parte como legítima.

Quanto à matéria, é pertinente, pois diz respeito às finanças públicas, e não se trata, a meu sentir, de caso concreto.

O ilustre consulente solicita parecer desta egrégia Corte sobre hipóteses, pois a despesa não se realizou.

Assim, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO MAURÍCIO ALEIXO:

Trata-se de caso concreto?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Não. Não é caso concreto porque a despesa não se fez. É uma hipótese.

CONSELHEIRO LUIZ BACCARINI:

Também não citou se é legítimo complementar a aposentadoria de quem recebia um salário e meio e passou a receber um salário.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Ele não individualizou.

CONSELHEIRO MAURÍCIO ALEIXO:

Neste particular sou extremamente liberal, porque uma das funções do Tribunal é a de orientação.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Nesse caso, Conselheiro, se o Tribunal entender que é uma hipótese, respondendo a Consulta de forma negativa e, posteriormente, o Prefeito realizar a despesa, automaticamente ele estará descumprindo a lei e uma determinação do Tribunal.

Se ele tivesse efetuado a despesa antes de fazer a Consulta, não poderíamos respondê-la, porque seria um caso concreto. Não se movimentou o recurso público para esse fim. Pelo menos é o que consta da inicial.

**CONSELHEIRO MAURÍCIO ALEIXO:**

Sou sempre favorável a que o Tribunal dê orientação, pois entendo que é uma de suas funções. Pode-se tratar de caso concreto. Todo caso, em última análise, se torna um caso concreto. Acho que a colocação, com exceção à referência a caso concreto, fica sempre sujeito a uma interpretação. No final, redundará necessariamente em caso concreto.

Minha posição é liberal. Acho que o Tribunal deve, sempre que solicitado, dar orientação. Se a parte é competente e se a matéria tem características orçamentárias e financeiras, sou sempre pelo conhecimento da Consulta.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Não sou liberal como o Conselheiro Maurício Aleixo. Sou radical, porque, como vou responder a consultas em caso concreto, se tenho que julgar depois? Então, estarei prejudgando se assumir, se conhecer de caso concreto.

Tenho que ter a certeza de que se trata de uma pergunta para esclarecimento. Nesse caso, acho que é de competência do Tribunal, é nosso dever instruir como proceder.

Por isso, voto a favor, ou seja, de acordo com o Conselheiro Relator Eduardo Carone.

CONSELHEIRO NILSON GONTIJO:

Voto de acordo com o Relator.

**CONSELHEIRO LUIZ BACCARINI:**

Voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MOURA E CASTRO:

PRELIMINARMENTE, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, À UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE:

Mérito:

Quando se trata de aposentadoria de funcionário público submetido ao regime legal ou estatutário, o pagamento do *octium cum dignitate* se faz de forma integral, tendo em vista a paridade plena assegurada no § 4º do art. 40 da Carta Federal.

A Carta Magna instituiu o princípio de ordem ética que garante ao funcionário afastado definitivamente proventos revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade. Nesse regime legal, não é aceitável complementação que ultrapasse a tabela fixada para remuneração dos cargos do quadro de pessoal.

De outro lado, se o afastamento tiver por fundamento aposentadoria regida pelo sistema da Previdência Social, entendo que não cabe ao Município qualquer ônus, no que se refere ao pagamento dos proventos, pois, ao longo do tempo, as partes - empregador e empregado - fizeram os devidos recolhimentos. Completar os proventos, como aventado na inicial, seria liberalidade incompatível com a gestão dos recursos públicos.

Registre-se que o Constituinte, no § 5º do art. 195 da Carta Federal, determina que:

“Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Faço este registro, apenas para constatar que o constituinte é extremamente rígido quando se trata de concessão de benefício.

Prosseguindo:

Se se verificar a hipótese do § 4º do art. 40, em se tratando de pagamento de parcelas vencidas, quando for o caso, há que se observar, sempre, a prescrição quinquenal a que se refere o Decreto n. 20.910, de 06/01/32.

É claro que, no pagamento de proventos de estatutários, o empenho da verba de “despesas com o pessoal civil” alcançará tanto os gastos com os ativos como aos inativos.

É o meu voto.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR).

CONSELHEIRO PRESIDENTE MOURA E CASTRO:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, À UNANIMIDADE.