

---

## DISCURSO DE POSSE

---

Ministro Guilherme Palmeira

Senhor Presidente, Ministro Iram Saraiva,  
Senhor Ministro Bento José Bugarin,  
Senhores Ministros,  
Senhor Procurador Geral,  
Senhores Auditores,  
Senhoras e Senhores Servidores deste Tribunal,  
Minhas Senhoras, Meus Senhores,

Agradeço as generosas palavras com que acaba de saudar-me o eminente ministro Bugarin, e as referências, imerecidas muitas delas, do Senhor Procurador-Geral. o Dr. Lucas Rocha Furtado. Considero uma honra a investidura no cargo de membro deste egrégio Tribunal e um privilégio ocupar nesta Casa a vaga do ministro Homero Santos que acaba de se aposentar, depois de uma brilhante e fecunda vida pública em que teve a oportunidade de demonstrar, como representante do povo mineiro no Congresso Nacional, como Vice-Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente desta Corte, as qualidades e virtudes pessoais que todos admiramos. Estou certo de não desmerecer, nesta nova etapa de minha vida, a confiança em mim depositada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Senado da República que me indicou e pela Câmara dos Deputados que ratificou a escolha de meu nome para integrar esta veneranda instituição, compondo a representação constitucionalmente reservada à indicação do Poder Legislativo, no exercício de sua nobre missão de controle externo da administração, exercida com o auxílio desta Corte.

Considero uma grata e feliz coincidência tomar assento nesta Casa, no ano do sesquicentenário de nascimento de Rui Barbosa que, na qualidade de Ministro da Fazenda do governo provisório, sob a presidência do Marechal Deodoro, propôs a criação deste Tribunal, antes mesmo que a Constituição republicana de 1891 o elevasse à dignidade constitucional, por iniciativa da comissão do Congresso Constituinte, como esclarecem João Barbalho em seus eruditos “Comentários” e Agenor de Roure na obra “A Constituinte Republicana”. Guardo, com especial carinho, a hoje rara plaquete editada em 1949, contendo os pronunciamentos feitos nesta Corte, ainda no Rio de Janeiro, pelo então presidente Ministro Rubem Rosa e pelo Procurador Leopoldo Cunha Melo, na sessão de 5 de novembro daquele ano, em que se inaugurou no plenário o retrato do grande brasileiro e se incorporou ao acervo histórico do Tribunal, a cópia da Exposição de Motivos firmada pelo Ministro da Fazenda, de que resultou o Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituindo, nas palavras do manuscrito, um “Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”.

A circunstância do ato de criação do Tribunal ter sido firmado pelo Marechal Deodoro, me impõe o dever de prestar minha homenagem a dois ilustres alagoanos que honraram as tradições de meu Estado como políticos e integrantes desta Corte, o ex-Senador Silvestre Péricles de Góes Monteiro e o também ex-Senador Freitas Cavalcanti, este companheiro de lutas democráticas do meu inesquecível pai, o ex-Senador Rui Palmeira e meu amigo pessoal e familiar tendo ambos precedido, como Ministros, a presença não menos ilustre e admirada do Ministro Bento José Bugarin, de quem também me orgulho de ser conterrâneo e, a partir de agora, colega. Espero seguir estes honrosos exemplos, superando minhas deficiências pessoais com dedicação, zelo e permanente empenho. A consulta a esses pronunciamentos de meio século serviu para ilustrar-me quanto à importância política do controle legal da despesa pública no Estado de Direito democrático, preconizada desde o Império pelas figuras históricas do marquês de Barbacena, do deputado, senador e cinco vezes ministro da Fazenda Manoel do Nascimento Castro e Silva e por uma das maiores expressões da política e da economia do Brasil Império, o 2º Visconde e Marquês de Caravelas, Manoel Alves Branco, autor da primeira tarifa alfandegária protecionista que leva o seu nome. Não é menos significativa, por outro lado a relevância doutrinária desse controle democrático, pregada por dois dos maiores juristas do Império, o Marquês de São Vicente, José Antônio Pimenta Bueno, autor de “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império” e do Visconde do Uruguai em seu “Tratado de Direito Administrativo”, em que pregou, inclusive, a instituição das Cortes provinciais de contas. Foram, portanto, antigas e arraigadas aspirações que só a República materializou, como penhor do zelo para com os deveres cívicos da cidadania em nosso país.

Todos nós sabemos, e V. Exas. mais do que eu, do avanço que representou para a evolução do Estado brasileiro, a instituição de um sistema de controle da exação no emprego dos recursos públicos e de gestão do patrimônio nacional, sensivelmente ampliado a partir da Constituição vigente, de cuja elaboração participaram alguns dos eminentes titulares que hoje têm assento neste Tribunal, como é o caso de S. Exas. os Ministros Adylson Mota, Humberto Souto, nosso Presidente Iram Saraiva e Valmir Campelo. Esta Casa acumulou, ao longo desses mais de cem anos de existência, um vasto e rico acervo de contribuições para o aprimoramento da vida pública e da gestão política e administrativa do país. Os que antes da nobilitante função hoje desempenhada nesta Corte exerceram mandatos legislativos, integrando a representação nacional, como é também o caso do eminente Ministro Adhemar Ghisi, seguramente têm exata noção da enorme responsabilidade que pesa sobre o desempenho e a eficácia da missão institucional do Tribunal de Contas da União, acompanhada sempre com interesse pelas duas Casas do Congresso Nacional. Mas não é menor nem menos relevante a percepção que de suas atividades têm aqueles que nos precederam, tendo desempenhado cargos e funções públicas, tanto na esfera estadual e federal, como os Ministros Marcos Vinícios Vilaça, Bento José Bugarin e Walton Alencar Rodrigues, na medida em que conseguiram aliar à condição de homens públicos, uma proficiente atividade tanto no magistério

universitário, quanto na vida intelectual, acrescentando-lhes uma experiência que seguramente tem sido não só útil, mas também imprescindível ao exercício de suas brilhantes carreiras nesta Casa.

A estas contribuições, reconhecidas de todos nesta Corte, juntam-se, de um lado, a experiência teórica e prática, nos vários campos do Direito dos Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e José Antônio Barreto de Macedo, e do outro, a qualificação profissional do jovem Ministro-Substituto Benjamin Zymler. Sei, ademais, que nossa missão não se cumpre sem a indispensável e insubstituível colaboração do Ministério Público junto ao Tribunal, hoje sob a direção do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, pelos srs. Subprocuradores Gerais e Procuradores que a integram.

Esta enumeração não estaria completa, porém, se não destacasse aqui a diligência, o zelo, a competência, o preparo e a dedicação do qualificado corpo técnico do Tribunal, de suas Secretarias Gerais, de suas Inspetorias, de seus Auditores e do corpo funcional auxiliar que nos propicia apoio administrativo. Tenho a convicção de que a soma de tantas experiências torna mais ágil, mais eficiente e mais amena a tarefa constitucional que nos compete cumprir. O reconhecimento de estarmos dotados dos meios materiais e dos recursos humanos necessários à nossa atuação, no entanto, não me exime de destacar a importância e a necessidade de darmos efetivo cumprimento ao disposto no § 4º do art. 71 da Constituição Federal, no que se refere ao encaminhamento ao Congresso Nacional dos relatórios trimestrais de nossas atividades prescrito nesse dispositivo. Da mesma forma, creio imprescindível, para o efetivo cumprimento do disposto no § 2º do art. 74 do texto constitucional vigente, a aprovação da competente lei regulamentar, no que respeita ao direito que têm, como partes legítimas, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal.

Já se deu alguns passos essenciais no aprimoramento de nossos objetivos, com o extraordinário trabalho realizado no levantamento das obras públicas inacabadas ou sob suspeição, no que tange às diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual, que tem sido um valiosíssimo instrumento auxiliar do Congresso Nacional e de sua Comissão Mista de Orçamento. É de se esperar que a discussão do projeto de lei de responsabilidade fiscal, ora em fase de elaboração no âmbito do Executivo, venha a se transformar num mecanismo a mais de controle da eficiência, da legalidade e da legitimidade do emprego da gestão dos recursos públicos. A experiência do Tribunal nessa matéria será de enorme significado para o eventual aprimoramento do projeto, quando de sua tramitação no Congresso Nacional.

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,

Não desejo nem tenho o direito de alongar-me em considerações para as quais V. Exas. estão certamente mais qualificados e mais aptos do que eu, iniciante neste novo desafio. Não posso furtar-me, porém, ao dever de algumas considerações finais,

no que tange à necessidade urgente que têm as instituições públicas brasileiras de contribuir para darmos um salto qualitativo em nosso sistema político, quanto ao aprimoramento do regime democrático. Sempre entendi que o exercício da democracia exige mais do que o simples cumprimento das normas legais. O Estado de Direito impõe mais do que isto. Ninguém discute o fato de dispormos hoje de instituições políticas democráticas. Mas isto não significa que sejamos uma democracia. É indispensável lembrar que eleições periódicas são apenas um procedimento para se chegar à democracia. Em outras palavras, são um requisito necessário, mas não suficiente para o exercício democrático do poder. Eleições democráticas, ensina a teoria normativa da democracia, devem ser livres e competitivas. Da mesma forma, a existência de instituições formalmente democráticas, no que respeita à sua investidura, não consomem nem esgotam o que constitui o regime democrático. Temos que distinguir a legalidade ou legitimidade formal da investidura, da legitimidade material que se consuma no exercício e no desempenho dessas instituições, colocadas a serviço da coletividade, da comunidade, do conjunto de cidadãos às quais estão destinadas a servir, para que a democracia se realize, se consume e se complete. Em outras palavras, devem atender aquilo que o filósofo Niklas Luhman chamou de “legitimação pelo procedimento”. As instituições públicas do país precisam legitimar-se perante o povo brasileiro, por seu adequado e eficaz desempenho. Sobretudo porque é dos cidadãos e contribuintes que provém a já insuportável carga fiscal acima de 30% que sustenta todo o aparato do Estado e alguns de seus conhecidos desperdícios e até a opulência que alguns exibem, em contraste com tantas carências reconhecidas por todos em nossa desigual sociedade.

Todas as pesquisas de opinião pública, coletadas e sistematizadas ao longo dos últimos vinte anos demonstram, de forma evidente e incontestável, que as instituições do Estado brasileiro são as que desfrutam de menor credibilidade, de menor confiabilidade e portanto de menor legitimidade perante a opinião pública do nosso país. Quando confrontadas com outras instituições, como a Igreja, a Universidade ou a Imprensa, por exemplo, mostram o que os especialistas chamam de uma “imagem social do poder” desgastada, deteriorada, fragilizada e distante das aspirações coletivas. Tudo isto está, constata-se aqui e em outras partes do mundo, de forma quase generalizada, relacionado com uma crescente distância dos padrões éticos do exercício do poder por seus titulares, em todos os níveis e esferas, dos procedimentos morais aceitos e exigidos pela sociedade. Por outro lado, o requisito de eficiência do setor público e das instituições que lidam com o público, é sabida e reconhecidamente baixo, precário, deficiente e voltado, em grande parte, para os seus próprios objetivos organizacionais e não para os seus objetivos institucionais.

Temos que admitir e aceitar que o processo participativo exige de todos nós que exercemos qualquer parcela de poder e de eventual autoridade de que estejamos investidos, humildade e conformidade com os desígnios, os julgamentos e os valores cultivados por essa entidade informe, de certa forma indefinível, mas soberana que é a opinião pública, preponderante em todo e qualquer regime democrático. Por isso temos, em certo sentido, que voltar à origem do significado da essencial distinção

entre o poder público e privado que na versão original se denominava o direito do estado contrapondo-se ao direito do cidadão, e segundo a qual no âmbito público é proibido tudo o que não está expressamente permitido, ao contrário da esfera privada em que é permitido tudo o que não está expressamente proibido. É na raiz desta questão fundamental que se acentua a distância que hoje, lamentavelmente parece já não separar a ética da responsabilidade, a que se referia Max Weber, da ética da convicção. Só assim, seremos capazes de transitar da democracia representativa que temos, para a democracia participativa que queremos. E este é, seguramente, um dos muitos desafios a serem enfrentados por esta veneranda e respeitada instituição, com obstinação, serenidade, equilíbrio e bom senso. Este é o meu compromisso que, de público, reafirmo perante Vossas Excelências.

Muito obrigado.