

---

## **ENCONTRO DOS CONSELHEIROS FISCAIS DO SEBRAE NACIONAL COM OS PRESIDENTES DOS CONSELHOS FISCAIS DOS SEBRAE/UF<sup>1</sup>**

---

José Antonio Barreto de Macedo<sup>2</sup>

### EXPOSIÇÃO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO CONSELHO FISCAL

Inicialmente, gostaria de manifestar a minha satisfação em comparecer a este Encontro dos Conselheiros Fiscais do SEBRAE Nacional com os Presidentes dos Conselhos Fiscais dos SEBRAE das unidades federativas da União.

2. Devo registrar que a minha participação neste evento ajusta-se à orientação que o Tribunal de Contas da União de há muito vem adotando, no sentido de manter proveitosos contatos com as unidades que lhe são jurisdicionadas, a fim de que, por meio de ações preventivas de caráter orientador, seja alcançada maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos que lhe incumbe fiscalizar.

3. Digna de encômio se me afigura a feliz iniciativa da direção do SEBRAE Nacional de realizar esta Reunião com o objetivo de apresentar para discussão Projeto de Regimento Interno do Conselho Fiscal, a ser observado por todos os SEBRAE das unidades federativas. Os esforços desenvolvidos neste ensejo, visando à uniformização de procedimentos, propiciarão, sem dúvida, a melhoria e o aperfeiçoamento das atividades dos mencionados Conselhos Fiscais.

4. Antes de passar a tratar, especificamente, do tema a que me propus nesta oportunidade, tenho por conveniente tecer algumas considerações sobre a natureza, a estrutura organizacional, a composição, bem assim sobre a principal fonte de receita da entidade que promove esta Reunião.

5. O SEBRAE é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, instituída por escritura pública, constituindo um serviço social autônomo, organizado sob a forma de Sistema, composto por uma unidade central coordenadora e por unidades a ele vinculadas, dos Estados e do Distrito Federal, dotadas de personalidade jurídica própria. Compõe-se de representantes de entidades do Governo Federal e da iniciativa privada, associados, em regime de parceria, com o objetivo primordial de fomentar o de-

---

<sup>1</sup> Palestra proferida, em 27 de setembro de 2000, na Sede do Sebrae Nacional - Sala de Reuniões do CDN.

Objetivo: Apresentação de Projeto de Regimento Interno do Conselho Fiscal para uniformizar procedimentos.

<sup>2</sup> Ministro-Substituto do TCU.

envolvimento das micro e pequenas empresas industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, em seus aspectos tecnológicos, gerenciais e de recursos humanos, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento.

6. É, por conseguinte, de grande relevância a tarefa que, institucionalmente, incumbe ao SEBRAE desempenhar, porquanto as suas unidades nos Estados e no Distrito Federal devem proporcionar às micro e às pequenas empresas brasileiras meios e modos para superar as múltiplas dificuldades e carências estruturais de que padecem, em decorrência de fatores os mais diversos, entre os quais destaco a escassez de recursos, a predominância de regulamentação excessiva e a burocracia asfíxiante.

7. Releva assinalar que, a meu ver, o SEBRAE vem desempenhando com eficiência crescente os seus encargos, por meio de programas como o de treinamento de recursos humanos, técnicos e gerenciais constantes de sua Política de Ação Estratégica, sendo, hoje, uma entidade conhecida internacionalmente, não apenas em virtude do apoio que oferece a emigrantes brasileiros em diversos países, a exemplo do Japão, assim também, entre outras atividades, a de promover a participação de empresários de pequeno porte em feiras e exposições internacionais.

8. Para desencumbir-se da missão que lhe compete, as unidades do Sistema SEBRAE contam com a seguinte estrutura básica: o Conselho Deliberativo que, na unidade central, denomina-se Conselho Deliberativo Nacional; o Conselho Fiscal; o Conselho Consultivo; e a Diretoria Executiva.

9. O Conselho Deliberativo Nacional é o órgão colegiado que detém o poder originário e soberano e compõe-se de treze membros, representantes das entidades do Governo e da iniciativa privada que se associaram para constituir o SEBRAE.

10. O Conselho Fiscal é o órgão de assessoramento do Conselho Deliberativo para assuntos de gestão patrimonial e financeira, sendo, o da unidade central, composto de cinco membros efetivos e cinco suplentes, e o das unidades federativas, três membros efetivos e igual número de suplentes, todos eleitos pelo respectivo Conselho Deliberativo para o exercício de um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos.

11. O Conselho Consultivo, órgão de orientação filosófica, aconselhamento e apoio institucional do SEBRAE, é composto por até quinze membros escolhidos pelo Conselho Deliberativo.

12. Para a consecução de seus objetivos, o aludido Sistema conta, principalmente, com recursos provenientes de uma contribuição parafiscal adicional de 0,3%, incidente sobre as folhas de salários, a qual é recolhida pelas empresas ao INSS que a repassa ao SEBRAE, de acordo com o art. 8º, § 3º, da Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990. Do total dessa arrecadação o SEBRAE Nacional recebe 50%; os SEBRAE estaduais e o do DF, 40%; e os 10% restantes compõem reservas técnicas.

13. O Sistema SEBRAE, conforme visto, inclui-se entre os serviços sociais autônomos, que se caracterizam como entes paraestatais, tutelados pelo Estado, que lhes confere autorização para arrecadar, direta ou indiretamente, recursos de parcela da sociedade denominados de contribuições sociais, a fim de serem utilizados para a manutenção de suas atividades.

14. Conseqüentemente, devem os atos de seus administradores obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aplicáveis à Administração Pública por força do disposto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal.

15. Feita esta sucinta explanação sobre o SEBRAE, considero oportuno acenar a importância da atuação do Conselho Fiscal.

16. É sabido que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Federal e das entidades paraestatais é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

17. De acordo com essa tipologia de controle das finanças públicas adotada pela Constituição Federal, a qual leva em consideração o posicionamento dos órgãos controladores, a fiscalização é exercida em níveis distintos, por diferentes órgãos, todos eles atuando com o mesmo objetivo, consistente, basicamente, em verificar se os recursos públicos estão sendo ou foram bem aplicados, principalmente, se as normas que regem à espécie foram observadas e as metas atingidas.

18. Destarte, são órgãos de controle, além do Tribunal de Contas da União e da Secretaria Federal de Controle Interno, as auditorias internas geralmente integrantes da estrutura das empresas públicas e das sociedades de economia mista, os Conselhos de Administração, os Conselhos Fiscais e, no caso do SEBRAE, o Conselho Deliberativo Nacional e os Conselhos Deliberativos Estaduais, porquanto, entre suas atribuições se inclui a de aprovar os orçamentos de capital e custeio, o balanço anual e as respectivas prestações de contas.

19. No tocante aos Conselhos Fiscais do SEBRAE Nacional e dos SEBRAE das unidades federativas, convém realçar que, entre as atribuições que lhes compete exercer, incluem-se as de examinar e emitir parecer sobre os balancetes, trimestralmente, sobre o balanço e a prestação de contas anual; a de elaborar projeto de seu Regimento Interno e submetê-lo à aprovação do respectivo Conselho Deliberativo; bem assim a de emitir parecer, quando solicitado, sobre a alienação ou oneração de bens imóveis.

20. Ressalte-se que os membros dos Conselhos Fiscais têm grande responsabilidade no desempenho de suas funções, que não são honorárias nem supérfluas. Assumem eles as mesmas obrigações dos administradores e respondem pelos danos resultantes de omissão no cumprimento de seus deveres e pelos atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação da lei ou do estatuto social dessa entidade.

21. Acrescente-se que essa responsabilidade dos conselhos fiscais é, em princípio, solidária, mas dela se exime o membro dissidente que fizer consignar sua divergência em ata de reunião do órgão e a comunicar à Diretoria Executiva e ao Conselho Deliberativo.

22. Para concluir essas considerações sobre a importância da atuação do Conselho Fiscal, oportuno se me afigura lembrar o seguinte ensinamento do preclaro Professor Rubens Requião quando, discorrendo sobre o assunto em seu conceituado

Curso de Direito Comercial, assim se expressa (2º volume, pág. 187 – 20ª edição – Editora Saraiva):

“O conselheiro fiscal há de ter grande personalidade e caráter; é o que dele se pretende. Não pode silenciar, por conveniência ou constrangimento em relação a amigos da administração. Tendo ciência de ato irregular ou ímprobo, não deve nem pode silenciar, sob pena de com ele se solidarizar. Não basta que, em tais circunstâncias, se demita; isso de nada lhe valerá. Denunciando o ato incriminado, só então, considerando-se incompatibilizado com os autores, poderá renunciar.”

23. Ao dar por encerrada esta breve exposição, manifesto a minha gratidão ao Dr. Sérgio Moreira, digno Diretor-Presidente do SEBRAE, pela gentileza do convite que me formulou por intermédio do dedicado e competente Dr. Luiz Carlos Braga de Figueiredo, Gerente de Auditoria. Esse convite, em verdade, atesta, mais uma vez, a consideração que os dirigentes desta entidade têm para com o Tribunal de Contas da União.

Agradecendo, ainda, a todos os presentes a atenção com que me ouviram, formulo votos de que este Encontro alcance, plenamente, os objetivos almejados.

---

## TRIBUNAL DE CONTAS E PODER LEGISLATIVO<sup>1</sup>

---

Luiz Octavio Gallotti<sup>2</sup>

Instituído o Tribunal de Contas pela Constituição republicana de 1891 em explícita ligação com a atividade parlamentar, dada a natural complementaridade de sua competência com a elaboração do orçamento - cuja execução lhe cumpriria fiscalizar -, somente na Carta de 1946 (art. 22), surgiu a expressão “auxílio” (será fiscalizada pelo Congresso, “com o auxílio do Tribunal de Contas”, a administração financeira da União”), e não poucas incompreensões tem gerado essa impropriedade terminológica, a persistir na vigência das Constituições ulteriores. Com maior propriedade de certo poder-se-ia ter escrito: “com a participação” do Tribunal de Contas.

Além de manter uma linha de atribuições de caráter jurisdicional apartada do Poder Legislativo (o julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros e valores públicos), exerce o Tribunal essa e suas outras atribuições por competência própria, originariamente haurida da Constituição - não por delegação da Câmara ou do Senado - e sem vínculo algum de subordinação. Atestam-no, ademais, as garantias da Magistratura, constitucionalmente conferidas a seus membros e a de autogoverno de que é dotada a Instituição, em plena equivalência com a usufruída pelos órgãos do Poder Judiciário.

Leciona, por isso, mestre JOSAPHAT MARINHO que “se a Constituição Federal (art. 70, § 1º) e as Constituições estaduais (ex. Constituição da Bahia, art. 44) aludem a ‘auxílio’ dos Tribunais de Contas, em verdade lhes conferem categoria de órgãos autônomos pela natureza das funções cumpridas”, reconhecendo-lhes “uma autoridade incompatível com a idéia de subordinação ou dependência” (“Estudos Constitucionais”, UFB/CEB, 1989, pag 90). Por isso mesmo, teve razão o Professor SÉRGIO FERRAZ ao afirmar:

“Da mesma sorte, vitalizou-se, de muito, o papel dos Tribunais de Contas. Dificilmente pode-se dizer serem eles, hoje, apenas um auxiliar (CF, art. 71, caput) do Legislativo, no exercício do controle externo. Basta, para chegar-se a tal conclusão, meditar na conjugação de alguns comandos constitucionais. Verifique-se, por exemplo, que, a teor do inciso X do art. 71, pode o Tribunal sustar a execução do ato que impugnar, se não corrigidas as ilegalidades que nele aponta: a sustação é, in casu, uma providência mandatória e de plano eficaz, sendo objeto de mera comunicação ao Legislativo, salvo quando se trata de contrato, hipótese em que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Legislativo, ex vi do § 1º do art. 71. Mas mesmo no caso de contrato, se o Legislativo ou o Executivo não sustarem sua execução, no prazo de 90 (noventa) dias da data em que apontada pelo Tribunal a ilegali-

---

<sup>1</sup> Palestra inaugural do IV Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, proferida em 4 de setembro de 2000, no Auditório do Itamaraty, Brasília.

<sup>2</sup> Ministro do Supremo Tribunal Federal. Ex-Presidente do Tribunal de Contas da União.

dade, à Corte é integralmente atribuída a competência para agir, podendo decidir como considerar necessário, assumindo, inclusive, a prática do ato de sustação, diretamente (CF, art. 71, § 2º). Nesse contexto e ampliação de competências, assume ainda ênfase a natureza executória direta de que agora revestidas as decisões do Tribunal de Contas, de que resultem imputação de débito ou multa: têm elas, *ex vi* do art. 71, § 3º, eficácia de título executivo.” “O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988”, Revista de Direito Administrativo, vol. 188, pág. 69).

Ressalte-se a competência conferida ao Tribunal de Contas pelo art. 71, IV, da Constituição, para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Poder Legislativo, cabendo-lhe, então, julgar as contas dos respectivos ordenadores de despesa (art. 71, II). Não foi por outro motivo que o Supremo Tribunal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849, suspenhou, cautelarmente, dispositivo da Carta do Estado de Mato Grosso, que atribuía ao respectivo Tribunal papel meramente opinativo acerca das contas da Assembléia Legislativa, restrição inconciliável com o poder de julgar assegurado no modelo federal (cfr. “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 152, págs. 73/9, relator Ministro CELSO DE MELLO).

Só, portanto, a respeito das contas anuais do Presidente da República, que melhor se diriam “Contas Gerais do Governo” ou “da República”, cujo julgamento (de caráter político, não jurisdicional) compete exclusivamente ao Congresso (Constituição, art. 49, IX), toca ao Tribunal apreciá-las, sob a modalidade da emissão de parecer (art. 71, I).

Evolui, mesmo nesse ponto, a tarefa pontualmente desempenhada pela Corte de Contas ao longo de sua História, da conformação de um confronto contábil exaustivo (a que precedia, habitualmente, algum subsídio de caráter doutrinário), para um estudo voltado a considerações críticas sobre política administrativa, tributária e econômica do Governo Federal<sup>3</sup>.

Inseria-se, destarte, expressiva válvula de escape às limitações da atuação, até então predominantemente passiva e formal, do Tribunal de Contas, antecipando-se este, de tal forma, no exame crítico, não só da legalidade, como da operacionalidade, eficácia, legitimidade e economicidade dos atos da Administração, princípios que, constitucionalmente consagrados, permeiam hoje toda a atividade do controle externo.

---

<sup>3</sup> Tenho citado, como marco significativo dessa evolução o conciso, mas substancioso relatório do saudoso Ministro ETELVINO LINS, sobre o exercício de 1955, centrado no exame da emissão de papel-moeda.

De minha parte, emprestei realce ao relatar as contas do exercício de 1974, ao rumo desregrado que então tomava a estatização da economia. Prosseguiu, todavia, o exagero até época recente, a ponto de gerar atualmente reação inversa, ocupando hoje lugar de relevo, na preocupação do Tribunal, o acompanhamento do processo de privatização, que se vem buscando racionalizar e controlar.

Coroa-se, igualmente, essa transformação, pelo primeiro item da enumeração dos elementos mínimos a constar necessariamente do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre as Contas do Governo, consistente em “considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social, predominante na vida nacional” (Regimento Interno, art. 173, I). Aí está a louvável vivificação do papel das Instituições de Controle das Finanças Públicas.

Sob a égide da Constituição de 1946 (art. 77), desenvolvia-se o relacionamento das atividades do Tribunal com o Poder Legislativo, além da oferta do parecer de que me acabo de ocupar, pelo exame prévio da legalidade dos contratos, cuja execução ficava suspensa, até o pronunciamento do Congresso, em caso de recusa de registro. Quanto aos demais atos da despesa, era a recusa proibitiva nas hipóteses de falta ou impropriedade de crédito, podendo o pagamento efetuar-se, quando outro o fundamento da impugnação, mediante decisão do Presidente da República, com recurso de ofício para o Congresso Nacional.

Já vinha sendo, porém, esse regime progressivamente debilitado pela expedição de sucessivas leis que relegavam vários tipos de despesa não contratuais ao controle ulterior, quando neste último sistema, atualmente fortalecido pela realização de inspeções ou auditorias, passou a fundar-se a atuação do Tribunal, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1967.

O exame prévio da legalidade dos contratos, até então celebrado como a mais nobre função do Tribunal, mas também cavalo de batalha dos que opunham ao sistema o primado da celeridade da Administração, foi objeto de solução de compromisso nessa nova fase que se abria, no Brasil, ao cumprimento da magna tarefa de fiscalização orçamentária e financeira e à conferência da exatidão dos gastos públicos.

Verificada, em auditoria ou inspeção, alguma irregularidade, passaria a caber ao Tribunal não mais do que solicitar ao Congresso Nacional a sustação da execução do contrato inquinado de irregular. Não se pronunciando o Legislativo em trinta dias, e aí está o insólito da antiga disposição constitucional: tornar-se-ia insubsistente a impugnação e convalidada a ilegalidade pelo mero decurso do prazo, exíguo ademais, para permitir a eficaz mobilização de um numeroso Parlamento bicameral.

Corrigido esse despautério pela Constituição de 1988, o silêncio do Congresso, em noventa dias, restitui, já agora, ao Tribunal, o poder decisório pleno da questão.

Caso a parte é o da competência para a apreciação da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tradicionalmente compreendida na área de atuação terminativa do Tribunal, como recomenda a natureza apolítica desses atos administrativos inteiramente vinculados.

Exceção a essa regra prevaleceu, porém - até ser sanada pela Constituição de 1988 - em decorrência da outorga da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que criava a faculdade do registro da concessão, por ordem do Presidente da República, ad referendum do Congresso Nacional.

Foi causa dessa Emenda a reação do Governo Militar à decisão do Tribunal de Contas, que não só julgara ilegal o deferimento de aposentadoria a um Juiz-Classista de Tribunal Regional do Trabalho, como negara aplicação, por inconstitucional, ao Decreto-legislativo do Congresso provocado pelo Presidente da República, para forçar o registro da concessão irregular, havendo o Plenário do Supremo Tribunal, em memorável acórdão de 22 de maio de 1974, prestigiado, em tal conflito, a altaneira posição da Corte de Contas (cfr. Mandado de Segurança nº 19.973, in “Revista Trimestral de Jurisprudência”, vol. 77, págs. 29/48).

Importante capítulo no campo das relações entre o Tribunal de Contas e o Legislativo traduziu-se na Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975 (artigos 3º e 4º), que, pioneiramente, disciplinou, em nosso País, a requisição de informações e documentos e a realização de inspeções, pelo Congresso, ao Tribunal.

Veio o trato dessa matéria a alcançar nível constitucional com a edição da Carta de 1988 (itens IV e VII do art. 70), achando-se o assunto hoje regulado pelo art. 1º, II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e pelas alíneas c e o do art. 19 do Regimento Interno da Corte, além da sua Decisão Normativa nº 26, de 7 de abril de 1992.<sup>4</sup>

No auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ainda em 2 de março do ano próximo passado, tive o privilégio de ouvir, do ilustre Juiz-Conselheiro José Alfredo de Souza, animadoras palavras sobre o mais que sesquicentenário Tribunal de Contas de Portugal que clarivamente preside, órgão supremo de soberania, independente, não apenas do Governo, mas, também, do Parlamento, com este cooperando na emissão do parecer (além de relatórios intercalares) sobre a Conta Geral do Estado, acompanhado de recomendações, não só as concernentes à legalidade, mas, igualmente, às adequadas ao aprimoramento da eficiência e à eficácia das despesas públicas, sem prejuízo, obviamente, da faixa privativa de ação do controle prévio, concomitante e sucessivo, das despesas públicas.

No âmbito da atividade legislativa, a cooperação do Tribunal de Contas português abrange a presença de seu Presidente ou dos Conselheiros-relatores em sessões de Comissões Especializadas da Assembléia da República, bem como a elaboração de pareceres sobre projetos legislativos em matéria financeira.

A leitura da ata da reunião da Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Lisboa a 11 de novembro de 1999, revela, por seu turno, de modo eloqüente, as tormentosas dificuldades enfrentadas pelas jovens Nações africanas, irmanadas pelo uso do nosso rico e comum idioma, mas traduz, simultaneamente, o empenho e o idealismo de seus dignos representantes, no sentido de instituir e aprimorar, em suas

---

<sup>4</sup> Durante o exercício próximo passado, foram atendidas 48 solicitações do Congresso. O Tribunal apreciou, conclusivamente, relatórios de 16 fiscalizações realizadas em 1999 ou em períodos anteriores por solicitação do Poder Legislativo. Além disso, prestou informações ou determinou a instauração de auditorias solicitadas em 32 outros casos.



valorosas Pátrias, um sistema moderno, eficiente e democrático de administração e fiscalização orçamentária.

Do precioso relatório do eminente Ministro ADHEMAR GHISI, acerca dessa mesma reunião realizada em Lisboa, extraio acharem-se, então, em curso de instalação os Tribunais de Contas de Angola e de São Tomé e Príncipe, ambos já com as respectivas leis orgânicas promulgadas, o último em processo de separação de atribuições com o Supremo Tribunal de Justiça.

À espera da entrada em vigor da revisão constitucional, recuperava-se o Tribunal de Contas de Guiné-Bissau, ampliando instalações e restabelecendo meios de comunicação, inclusive por computador.

Preparava-se, auspiciosamente, para emitir seu primeiro parecer sobre Conta Geral do Estado, o Tribunal Administrativo de Moçambique.

Empenhado em reformular o seu regime legal, e intensificar o treinamento de seu pessoal, criou o Tribunal de Contas de Cabo Verde, no que mais interessa ao nosso tema de hoje, uma Célula de Execução Orçamentária, para melhor atender ao Parlamento.

A importância e a delicadeza do problema oferecido pelo relacionamento das Instituições Superiores de Controle com os respectivos Parlamentos é atestada pelo espaço que ocupou no Seminário da EUROSAI, reunido em Lisboa, no mês de junho de 1998, a começar pela fala de seu Presidente, Doutor LUBOMIR VOLENIK, que realça o surgimento, na tradicional tripartição de Poderes, de um elemento de controle, resultante da complexidade do Estado moderno, gerando uma tendência universal e irreversível de emancipação das Instituições em causa, da dependência direta, não só do Executivo e do Judiciário, mas também do Legislativo.

Ressaltou, perante a mesma Assembléia o Professor SOUZA FRANCO, com a dupla autoridade de Ministro das Finanças e de ex-Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, o elevado nível de diálogo institucional e de recíproca cooperação que não deve dispensar essa reconhecida independência, a fim de que possa a atividade de controle assumir o caráter construtivo que lhe é ínsito, sem o risco de esvaziar-se em “um mero contra-poder reivindicativo ou de denúncia”.

Desnecessário enaltecer diante de tão distinto auditório, a importância, para os destinos de nossas Pátrias, da boa prática desse balanço de atribuições independentes, mas salutarmente harmoniosas, quando, em meados do século XIX, ao proclamar a “suma necessidade” da criação de um Tribunal de Contas, como “poderoso auxiliar das Câmaras”, já advertia PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, nosso maior publicista do Império, que, pela apreciação parlamentar dos orçamentos e balanços, avalia-se, do País, “a força de suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração ou observância das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade; enfim, a altura da inteligência e independência das câmaras legislativas, que equivalem a grandes recursos.”

## RELAÇÕES COM O EXECUTIVO E O JUDICIÁRIO

Durante as férias coletivas do Supremo Tribunal, correspondentes ao mês de julho passado, redigi o texto que acabo de ler, sobre as relações do Tribunal de Contas com o Poder Legislativo, tema de que até então fora convidado a lhes apresentar.

Só com a recente distribuição do programa oficial para este Encontro, tomei conhecimento da mais ampla incumbência, extensiva às relações com os demais Poderes. Daí o breve acréscimo que me vejo na contingência de fazer: breve, pelo tempo que já tomei de tão distintos e pacientes ouvintes; breve porque acaba se ser tratada a mais delicada proposição - relações com o Legislativo, as mais estreitas e entrelaçadas - ao passo que são assinaladas, as mantidas com o Executivo e o Judiciário, pela rígida marca de independência a prevalecer, entre os Três Poderes da República, mormente em um regime Presidencialista de Governo.

Do Poder Judiciário, guardam, no Brasil, os Tribunais de Contas a forma e a denominação de Tribunais, dentro da boa tradição continental européia e lusitana, com o mesmo estatuto de auto-governo de que gozam as Cortes Judiciais.

São seus Ministros equiparados em prerrogativas e vencimentos aos do Superior Tribunal de Justiça, órgão instituído pela Constituição de 1988 com a elevada missão de uniformizar a interpretação e assegurar a aplicação da lei federal nos Estados da federação: competência extraída do Supremo Tribunal, que passa à condição (não exclusiva, mas predominante) de Corte Constitucional.

Também aos Auditores (em verdade, Ministros-Substitutos), são conferidas garantias de magistratura, no nível dos Tribunais Regionais Federais.

Em simetria, aos Membros do Ministério Público Especial perante os Tribunais de Contas, são conferidos os direitos, vedações e forma de investidura pertinentes ao Ministério Público oficiante junto ao Poder Judiciário.

Do ponto de vista substantivo é, porém, como largamente visto, contígua ao Poder Legislativo, a posição do Tribunal de Contas, ao qual compete primordialmente, como também já ressaltado, o exercício da auditoria e o julgamento das contas das unidades administrativas do Legislativo, do Executivo e, naturalmente, do Poder Judiciário.

Em contra-balanço, pertence originariamente, ao Supremo Tribunal, o julgamento de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União (competência que só ocorre, além deste, em referência aos atos das Mesas da Câmara e do Senado, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal).

Sujeitos ao controle abstrato e concentrado do Supremo Tribunal, em ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade, estão os atos normativos do Tribunal de Contas, como todos os atos normativos federais ou estaduais.

Mas, também ao Tribunal de Contas, é reconhecido o poder de, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (Enunciado nº 347 da Súmula da Jurisprudência do Supremo Tribunal).

As decisões dos Tribunais de Contas de que resultem imputação de crédito ou multa são executadas perante os órgãos da Justiça comum, mas assumem, segundo a própria Constituição, a eficácia de título executivo.

No Brasil, a rejeição de contas por irregularidade insanável é motivo de inelegibilidade, cumprindo, em consequência, ao Tribunal de Contas, nos termos de sua Lei Orgânica (art. 90 da Lei nº 8.443-92), enviar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, o nome dos responsáveis condenados nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição.

No plano linear das relações entre controlado e controlador, desenrolam-se os laços entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo.

Apartaram-se, ainda mais, os vínculos entre um e outro, com o advento da Constituição promulgada em 1988.

Dos nove Ministros do Tribunal, são eleitos seis pelo Congresso, e, dos três designados pelo Presidente da República, um único é de sua livre escolha (recrutados, obrigatoriamente, os outros dois, entre Auditores e membros do Ministério Público Especial).

Cessou, com a promulgação da Carta em vigor, a interposição do Chefe do Poder Executivo entre o Tribunal e o Legislativo, que anteriormente se fazia sentir nas hipóteses de registro sob reserva ou ad referendum.

Os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, proclamados no art. 37, da Constituição do Brasil, continuam sendo, de toda sorte, o ponto de confluência da atuação de todos os agentes políticos das nossas nações.

A serviço desses postulados, e não para dificultá-los, estão a independência dos Poderes e a autonomia dos Tribunais de Contas.

A harmonia, o respeito e a recíproca cooperação entre os componentes desses Órgãos são pois um elemento indispensável ao bom resultado prático de suas elevadas missões, de modo a que não se esterilize o controle no exercício de um sentido negativista e somente repressivo, gerador de impasses, mas alcance um nível construtivo, sem embargo do rigoroso cumprimento da ética e da lei.

É esse, sem dúvida, o propósito, a preservar em sua ingente tarefa, de que estão imbuídos os Tribunais de Contas de nossos Países unidos pela afinidade da Língua Portuguesa, e restará mutuamente estimulado e fortalecido pela realização deste IV Encontro, organizado pelo Tribunal de Contas da união, sob a Presidência do eminente Ministro IRAM SARAIVA e pela Secretaria Geral da Comissão Mista, atualmente sediada nesta Capital, sendo Secretário-Geral-Substituto o eminente Ministro ADHEMAR GHISI, com a inestimável colaboração do Titular, eminente Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA: Simpósio do qual é lícito esperar todo o êxito merecido por tão louvável iniciativa.

---

## **O TRIBUNAL DO CONTAS DA UNIÃO E A NOVA LEI DE GESTÃO FISCAL<sup>1</sup>**

---

Guilherme Palmeira<sup>2</sup>

Antes mesmo de agradecer o honroso convite para proferir a conferência inaugural deste seminário, quero congratular-me com os seus promotores, em especial a jornalista Ana Luiza Collor de Melo, presidente de honra das Organizações que levam o nome de seu ilustre pai e o Dr. Vitorio Malta, seu principal diretor e executivo. O inestimável serviço público que estão prestando a este Estado, ao trazer a debate a nova lei de responsabilidade fiscal, revela a preocupação e a responsabilidade social dos veículos de comunicação mais tradicionais de Alagoas. A variedade dos temas escolhidos para compor o temário deste encontro e a presença dos especialistas que os abordarão em seguida, são uma garantia de sucesso que se exprime, sobretudo, pela notoriedade dos conhecimentos dos demais convidados e pela participação de renomados especialistas e autoridades que se pronunciarão nestes dois dias de duração do evento.

À vista de tantas e tão relevantes contribuições, não ousaria abordar mais que os aspectos políticos da nova lei, examinando-a em face da realidade brasileira e, mais do que isso, de nossa realidade regional, que tem sido minha constante e reiterada preocupação, ao longo de todos estes anos em que venho militando na vida pública do país.

O empenho em estabelecer controles e padrões de desempenho para a atuação do poder público no Brasil se justifica não só pelos precedentes históricos, mas também pela sucessão de crises de natureza econômica, financeira, fiscal e cambial que têm caracterizado a nossa história contemporânea. Dos imemoriais tempos do Brasil Colônia até a década de 1940, mais precisamente o ano de 1943, o país teve uma só moeda, o real, multiplicado pelas indicações divisionárias do cem réis a um conto de réis, adotadas ao longo do tempo, para acompanhar sua desvalorização. Essa moeda durou pelo menos três séculos, quando foi substituída pelo cruzeiro, cuja vida útil não chegou a três décadas. Seu sucessor, o novo cruzeiro teve vida efêmera, já que três anos depois voltamos ao cruzeiro velho, com a supressão do duvidoso adjetivo “novo”. A despeito de tudo, este último padrão monetário teve mais sorte, pois sobreviveu, com todos os conhecidos percalços, dezesseis anos, substituído pelo famoso cruzado, no último dia de fevereiro de 1986. Ao cruzado sucedeu o cruzado novo, tal como ocorrera com o cruzeiro velho. Durou até 1989, quando se restabeleceu a denominação de cruzeiro, substituído em 94 pela URV e logo em seguida pelo real, felizmente já com seis promissores anos. Como se vê, a mais antiga moeda durou 3 séculos, a seguinte 30 anos e a que veio depois, só 3 anos.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida no “SEMINÁRIO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL” realizado em Maceió/AL, nos dias 17 e 18 de julho de 2000.

<sup>2</sup> Ministro do Tribunal de Contas da União.

Esta dança do padrão monetário é apenas uma das faces visíveis da crise econômica, financeira e fiscal que na última metade deste século nos assolou de forma endêmica e preocupante. A outra face mais perversa é a inflação de dolorosas e terríveis consequências, de que as sucessivas trocas de moedas foram o principal resultado. Quando o presidente Juscelino deixou o poder, a inflação média do seu período de governo tinha sido de 24,5% ao ano. Sete meses depois, quando seu sucessor, o ex-presidente Jânio Quadros renunciou, a taxa já era de 38,1%. No fim do governo Geisel era de 44%, dois anos depois chegava a 110% e em 1983 já atingia 205% ao ano! Todos nós temos curta memória e só para aviva-la convém lembrar que, nos trinta anos que separam 1961 de 1991, de acordo com o relatório do Banco Mundial, a inflação brasileira somou a inacreditável proporção de 702 bilhões, 389 milhões, 573 mil e 300 por cento. No dia 10 de outubro de 1961, dois meses depois da renúncia de Jânio, um dólar comprava 35 centavos de cruzeiro. Se não tivéssemos cortado 9 zeros de nossa moeda, o mesmo dólar compraria, em 1991, 558 milhões 650 mil cruzeiros.

Nesse período passamos por nada menos de 6 diferentes moedas, 5 congelamentos de preços e salários, 9 sucessivos planos de estabilização econômica, 11 diferentes índices para medir a inflação, 16 políticas salariais, 21 propostas de pagamento da dívida externa e 54 mudanças na política de preços do país. Se a crise econômica e financeira se mede pela inflação, a crise cambial se mede pelas sucessivas moratórias que levaram a credibilidade do país aos piores índices de sua história. Nessa época, quem pretendesse viajar ao exterior podia adquirir legalmente, no mercado oficial, 100 dólares se fosse para o nosso continente e 500 dólares se fosse para qualquer outro. No primeiro caso, não dava em alguns países para uma diária de hotel. Mesmo no dramático ano de 1964, a inflação acumulada chegou a 91,9% ao ano. Em 89 atingiu 1.102%. Éramos um caso único no mundo. A crise cambial era de tal profundidade que os cartões de crédito aqui emitidos traziam a ressalva “válido somente no Brasil”. Só a partir de 1991 os brasileiros passaram a dispor de cartões válidos no exterior, como qualquer país civilizado.

Quem ganhou e quem perdeu com o descontrole inflacionário? Ninguém tem dúvidas de que a quase totalidade do povo brasileiro perdeu. Perdeu renda, poder aquisitivo, esperança, auto-confiança e muitos o pouco que possuíam. Um pequeno, muito pequeno, um ínfimo grupo ganhou, lucrou, aumentou sua renda e multiplicou seu patrimônio, na maioria das vezes, à custa do empobrecimento geral. Em setembro de 1989, um economista dava na edição do “Jornal do Brasil” um exemplo de como esses privilegiados se locupletavam e se enriqueciam. Cito textualmente a nota: “Um investidor que, no dia 2 de maio tinha nas mãos 150 mil cruzados novos, podia comprar, com a moeda americana cotada a 3 cruzados e 40 centavos, a importância de 44 mil dólares. Se, ao invés de especular com a moeda estrangeira, tivesse aplicado os mesmos 150 mil cruzados novos no “overnight”, teria, 3 meses depois, em 2 de setembro, 360 mil cruzados. Nesse mesmo dia, com essa importância, e o dólar cotado a 4 cruzados e 60 centavos poderia comprar 78 mil dólares. Agindo assim, poderia ter ganho 34 mil dólares em 90 dias, sem gastar um cruzado novo a mais”. Aqui, o fim da