

recomendação da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC). Para evitar potenciais conflitos de interesses entre a conduta como ministro e a vida profissional e política progressa, veda-se, ainda, que o candidato ao cargo vitalício de Ministro do TCU tenha sido Ministro de Estado ou ocupado cargo equivalente, assim como presidente de entidade da Administração Indireta federal, ou que tenha ainda exercido cargo de representante sindical ou associativo nos três anos anteriores à indicação.¹⁰

O Estado brasileiro passa por um período de reconstrução, e, para isso, moralizar a ocupação dos altos cargos na administração pública é requisito fundamental. Os Tribunais de Contas, como não se pode deixar de reconhecer, desempenham o papel mais importante na fiscalização da atividade financeira do setor público, tendo um papel central nessa missão de colaborar para esse novo país que está por vir. É preciso também fiscalizar os fiscais.

¹⁰ Ver, a propósito, as alterações dos artigos 1º, 2º e 3º do Decreto Legislativo 6/1993 contidas no Projeto de Decreto Legislativo 1.580/2014. As propostas de emendas constitucionais (PEC) 329/2013 e 40/2016 também trazem importantes contribuições para aperfeiçoar a forma de composição dos Tribunais de Contas.

DISCUTINDO A RELAÇÃO ENTRE O PODER JUDICIÁRIO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Coluna publicada em 12.12.2017: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-12/contas-vista-discutindo-relacao-entre-poder-judiciario-tribunais-contas>>

O sistema de tripartição de Poderes adotado pelo Estado brasileiro não nos dá a exata dimensão de como funciona efetivamente a distribuição dos Poderes em nossa República. A organização estabelecida pela nossa Constituição, que prevê como Poderes independentes o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º) decorre de uma evolução em que muitas são as possibilidades oferecidas pelos vários e relevantes estudos de Teoria do Estado, que não é o caso de se aprofundar agora, mas evidencia o quão difícil e complexo é construir um modelo ideal de Estado e respectiva administração pública.

Essa organização e separação de Poderes não é absolutamente precisa nem uniforme pelo mundo, e a relação entre eles é diversificada, cada caso com suas peculiaridades e características próprias, estabelecendo várias formações e diferenças de relacionamento entre si. Há desde as separações mais rígidas, como é o caso do Brasil, com garantias claras e formais de autonomia, até outras menos, como se vê nos regimes parlamentaristas.

E há órgãos e instituições independentes que sequer figuram nessa relação.

No Brasil, por exemplo, os tribunais de contas são dotados de garantias que lhes conferem autonomia, embora não integrem quaisquer dos Poderes referidos.

Em Portugal, há referência na Constituição não ao Poder Judiciário, mas aos tribunais, entre os quais se incluem os tribunais de contas como um tribunal especializado em matéria financeira.

Nos países de tradição anglo-saxã, nem existem tribunais de contas, e as funções de análise das contas públicas são cumpridas por órgãos não colegiados, os chamados “escritórios de auditoria”. É o caso, para citar alguns exemplos, do *U.S.*

Government Accountability Office (GAO), nos Estados Unidos, do *National Audit Office* (NAO), no Reino Unido, e, na Austrália, do *Australian National Audit Office* (ANAO).

Uma evidência das múltiplas diferenças nas formas de organização da administração pública e distribuição dos Poderes do Estado.

Outros órgãos também são dotados de elevado grau de autonomia, como se pode constatar, no Brasil, quanto ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Interessa particularmente para o Direito Financeiro a atuação dos tribunais de contas, tendo em vista sua direta relação com o controle da atividade financeira do Estado.¹

E, no que se refere às finanças públicas, as relações de poder entre os órgãos que os exercem são sempre mais delicadas e exigem maior atenção.

Não é por outra razão que o orçamento público é a “lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição (...)”, por ser “a que mais influencia o destino da coletividade”.²

Nesses casos, é importante a exata delimitação de competências, com a especificação das funções que cada um exerce, a fim de evitar conflitos entre os órgãos do Estado que exercem poderes no âmbito das finanças públicas.

No Brasil, os tribunais do Poder Judiciário e os tribunais de contas exercem funções essenciais e fundamentais para o funcionamento de nosso Estado Democrático de Direito, e a harmonia entre eles, preconizada logo no artigo 2º da Constituição, sempre deve prevalecer e há de ser um princípio a ser seguido à risca, sem o que todos saem prejudicados.

Trata-se de uma relação importantíssima no âmbito do Direito Financeiro, cujos detalhes exigem por vezes ajustes finos que pouco têm sido analisados e abordados e demandam um maior aprofundamento. Atritos e desgastes nessas relações não são bem-vindos.

¹ Os tribunais de contas já foram por diversas vezes abordados nesta seção, e remeto os leitores em *Tribunais de contas são guardiões do dinheiro público*, nesta edição, p. 317-322 e “*PEC do padrão mínimo*” vai aperfeiçoar tribunais de contas, nesta edição, p. 339-344.

² Conforme as bem lançadas palavras do ministro Carlos Ayres Britto durante o paradigmático julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048, em 2008: “Abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade”; é a “lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição” (Min. Carlos Britto, STF, Tribunal Pleno, ADI 4.048-MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008).

Mas a crescente importância das normas de Direito Financeiro, e o cada vez mais necessário respeito que se deve a elas, têm intensificado os aspectos controversos dessas relações e os potenciais e efetivos pontos de atrito e conflito, que devem ser objeto de atenção, reflexão e rápida solução.

Chamei a atenção para algumas dessas questões há algum tempo, por ocasião das discussões acerca do *impeachment* da presidente recentemente afastada do cargo, em que descumprimentos das normas de Direito Financeiro deram origem a vários tipos de demandas, de várias naturezas, em órgãos diferentes, sujeitos a procedimentos distintos. Foi quando se pôde notar que uma operação de crédito ilegal pode caracterizar um crime comum, um ato de improbidade administrativa, uma infração administrativo-financeira e crime de responsabilidade. O que coloca em xeque a atuação simultânea do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional. Com potencial, ainda sem solução satisfatória e definitiva, de resultarem em decisões contraditórias e conflitantes.³

Recentemente, intensificou-se o conflito entre o Poder Legislativo e os tribunais de contas no que tange ao julgamento das contas dos prefeitos. A decisão do Poder Judiciário (STF), nos RE 848.826 e 729.744, provocou polêmica ao atribuir às câmaras de vereadores a competência para o julgamento das referidas contas, mesmo quando se trata de contas de gestão, nas quais atuavam como ordenadores de despesas, caso em que tinham suas contas apreciadas e julgadas pelos tribunais de contas. Vê-se o Poder Judiciário interferindo para delimitar atribuições no âmbito do controle externo.⁴

O Conselho Nacional de Justiça, desde sua criação, nunca teve bem delimitadas suas exatas atribuições no que tange à sua função de exercer o “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário” (Constituição, art. 103, § 4º), sendo muitos os conflitos com a atuação dos tribunais de contas, a quem também compete a fiscalização financeira da administração pública e, por consequência, dos tribunais. Uma fonte de insegurança jurídica e relações conflituosas que está há tempos exigindo mais atenção.

É interessante notar que as relações entre os Poderes não são sempre conflituosas. Podem ser bastante harmônicas, como se deseja. Há, no entanto, situações em que se excede nessa “harmonia”, tão intensa que deixa de ser republicana. É o que se vê por vezes nas indicações para a composição dos tribunais de contas, atribuição

³ *Cuidado, pedalar pode dar cadeia!*, nesta edição, p. 405-410.

⁴ Sobre o tema, veja-se coluna *Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos*, esta edição, p. 345-350.