

FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA: TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão auxiliar do Poder Legislativo para executar o controle externo. O órgão tem sua origem no Decreto nº 966-A, de 7-9-1890. A função originária do Tribunal de Contas da União era a de controle da legalidade dos atos concernentes à execução orçamentária. Atualmente, porém, suas competências estão longe de ser apenas examinar a legalidade dos atos praticados pela Administração.

Uma das atribuições concernentes ao exercício das atividades do Tribunal de Contas da União é o “julgamento de contas”. O exercício dessa prerrogativa não confere ao órgão o exercício da atividade jurisdicional, privativo do Poder Judiciário. O TCU julga apenas contas, não pessoas. Ele profere uma decisão técnica, considerando as contas regulares ou irregulares. As decisões proferidas pelo TCU não operam coisa julgada, tanto que podem ser reapreciadas pelo Poder Judiciário, tal como é destacado no art. 5º, incisos XXXV, que normatiza o princípio da inafastabilidade da jurisdição, e XXXVII, que afasta o “tribunal ou juízo de exceção”, da Constituição Brasileira.

Por ser órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, o parecer do Tribunal acerca das contas anuais prestadas pelo Executivo não vincula a deliberação do Congresso. A Casa Legislativa pode, sem impedimento algum, por uma decisão política, aprovar as contas públicas em face de um parecer contrário do órgão técnico auxiliar.

Atribuições do Tribunal de Contas da União

As competências do Tribunal de Contas da União estão elencadas no art. 71 da CF/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na

administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Essas competências elencadas acima pelo texto constitucional dizem respeito à União, porém, os Tribunais de Contas estaduais seguem os mesmos padrões adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A seguir, serão elencadas e explicadas algumas das competências do Tribunal de Contas da União que estão envolvidas nesse estudo:

O TCU é responsável por apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, mas quem é responsável pelo processo de julgamento é o Poder Legislativo (Congresso Nacional). Já os demais administradores e responsáveis por gerenciar recursos públicos são julgados pelo TCU. O Tribunal de Contas deve também realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em todas as unidades administrativas do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. É, ainda, órgão responsável por fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados a particulares ou a outros entes, dentre outras competências. A Lei nº 8.443/92 rege a atuação do TCU, dentro dos parâmetros fixados pela Constituição, que dispõe acerca da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

HISTÓRICO

A instituição da primeira Corte de Contas no Brasil ocorreu através do Decreto nº 966-A de 07 de novembro de 1890, assinado pelo Presidente Deodoro da Fonseca, instituindo o Tribunal de Contas para examinar, revisar e julgar atos referentes a receitas e despesas da República. Teve papel importante na formação desse órgão o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que define o papel do novo organismo criado [1]:

“[...] corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [...]. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. [...]. Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada germe ou possibilidade eventual dele.”

TRIBUNAL DE CONTAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A Constituição de 1891, em seu art. 89, foi a primeira a prever o Tribunal de Contas como órgão público integrante da administração. Foi conferida como competência inicial do TCU a liquidação e verificação da legalidade das contas de receita e despesa antes de serem apresentadas ao Congresso Nacional. O TCU foi instalado em 1893.

A Constituição de 1934 amplia as competências do TCU, atribuindo ao ente a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio dos contratos e das despesas, emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e proceder ao julgamento de responsáveis por bens públicos. A única alteração na Constituição de 1937 foi a extinção da função de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais. A Constituição de 1946 manteve as competências do tribunal presentes na Constituição anterior, adicionando a função de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões ao Tribunal de Contas da União.

A Constituição de 1967, por sua vez, enfraqueceu o TCU. Esse texto constitucional excluiu das atribuições do TCU examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas. A competência de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões também foi revogada, tendo o Tribunal, nesse momento, competência apenas para apreciação da legalidade a fins de registro. Apesar disso, o TCU manteve-se na função de apontar falhas e irregularidades que, não sendo resolvidas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 fortaleceu o TCU, principalmente em sua composição, estabelecendo que dois terços dos membros são indicados pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República, sendo dois desses, alternadamente, entre membros do Ministério Pùblico junto ao Tribunal e auditores, e apenas um externo à Corte de Contas. Essa forma de composição fortalece, em tese, o TCU, conferindo ao órgão maior autonomia em relação ao Poder Executivo.

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A questão da maneira de formação do Tribunal de Contas é um ponto importante de discussão. Muitos juristas defendem que a indicação para compor o Tribunal deveria ter caráter técnico, e não ser usada como instrumento político. Os requisitos para compor o Tribunal de Contas da União estão elencados no art. 73 da CF/88:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Pùblico junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional. § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. § 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Como descrito pelo texto constitucional acima, os requisitos para nomeação ao TCU são: nacionalidade brasileira, ter mais que 35 anos e menos que 65, idoneidade moral e reputação ilibada, conhecimento notório e mais de 10 anos na função ou de efetiva atividade profissional nos requisitos mencionados. Um terço da composição do Tribunal é indicado pelo Presidente da República, sendo que desta terça parte, dois terços devem ser, alternadamente, auditores ou membros do Ministério Pùblico. A terceira indicação que é de competência do chefe do Executivo é livre, e sempre deve haver a sabatina pelo Senado Federal. Os dois terços restantes são de escolha do Congresso Nacional.

TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL E MUNICIPAL

Todos os estados brasileiros possuem Tribunais de Contas. Esses tribunais seguem as mesmas regras ditadas pela Constituição que normatizam e instituem o Tribunal de Contas da União. Já

nos Municípios, apenas possuem Tribunais municipais os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

As contas dos Municípios que não possuem corte local são fiscalizadas pelos Tribunais de Contas Regionais ou Estaduais, que emitirão previamente seu parecer acerca das contas apresentadas pelos Prefeitos anualmente. É responsabilidade da Corte de Contas do Estado comunicar acerca da omissão do Prefeito, se for o caso, à Câmara Legislativa Estadual, para que esta possa tomar as providências necessárias (decretação do impedimento da autoridade omissa). As funções da Corte se exaurem no exame prévio das contas municipais, não cabendo a ela, portanto, vincular nenhuma determinação aos Municípios, emitindo pareceres técnicos para atuar junto ao órgão que auxiliam, nesse caso as cortes estaduais, tal como realiza o TCU juntamente com o Congresso Nacional.

CONSELHO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

PROPOSTA EM DISCUSSÃO! O princípio da legalidade das despesas públicas rege que essas despesas devem corresponder aos gastos do interesse público, que são aqueles interesses coletivos embarcados pelo Estado. Isso justifica o porquê desses montantes estarem previamente fixados na lei orçamentária anual. Os Tribunais de Contas exercem essa função importante de auxiliar o Poder Legislativo, o que, porém, está longe de ser sua plena função. O TCU recebe, segundo o art. 71 da CF, além de suas funções auxiliares (I e VII), suas atribuições próprias que o tornam apto a desempenhar atividade contenciosa.

Por ser um órgão dotado de autonomia jurídica, os membros dos Tribunais de Contas não são submetidos à fiscalização nem do Conselho Nacional de Magistratura, nem do Conselho Nacional do Ministério Público, nem à fiscalização do Poder Legislativo, nem do Executivo.

Não há, sobre os Tribunais de Contas, órgão ou ente federativo que exerça, direta ou indiretamente, controladoria fiscalizadora de seus atos. O controlador das contas públicas não é controlado. Diante desse cenário, propostas que têm como objetivo a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, cuja composição do colegiado seja capaz de instaurar um sistema nacional de fiscalização das contas públicas, conferindo efetividade ao controle externo, têm sido discutidas e analisadas no mundo jurídico.

SÚMULA Nº 347 DO STF

A Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal surge no exercício das prerrogativas de fiscalização do TCU, nessa análise de legalidade, legitimidade e economicidade em que é debatida a hipótese de controlar a constitucionalidade de atos e leis do Poder Público. A Corte Constitucional, em sessão plenária realizada em 13/12/1963, afirmou: "há que se distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado". Nesse contexto foi editada a Súmula 347 do STF:

“Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”

Apesar de o TCU não possuir competência de declarar constitucionalidade de um ato normativo, prerrogativa detida pelo Supremo, a Corte pode reconhecer desconformidade formal ou material de incompatibilidade de normas com a manifestação do texto constitucional no caso concreto. Dessa forma, os Tribunais de Contas podem, portanto, deixar de aplicar ato bem como sustar outros atos praticados por considerá-los inconstitucionais, com base no texto da Constituição. Embora existam divergências acerca da validade da norma, os Tribunais de Contas não possuem função jurisdicional, sendo que seus atos podem sempre ser revistos pelo Poder Judiciário, dada atualização nos dispositivos normativos na Constituição Federal de 1988.

SÚMULA VINCULANTE Nº 03

A Súmula Vinculante número 3 diz que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie interessado, excetuada a apreciação da legalidade no ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Essa súmula vinculante pode, inicialmente, confundir quem a analisa. O Tribunal de Contas submete-se ao devido processo legal e, portanto, sempre que houver acusados ou interessados, deve-se garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório. No caso da aposentadoria, matéria tratada pela súmula, se a administração envia, ao Tribunal de Contas, ato para a concessão inicial de aposentadoria, não é necessário que haja contraditório, por isso a exceção prevista na súmula. Por outro lado, se posteriormente for feita revisão desse ato que resulte em sua anulação ou revogação, deverá haver o contraditório.