

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas

Diene Figueiral Lacerda*
graduada em Direito, advogada.

Carlos José de Castro Costa*
doutorando em Ciências Jurídicas, Direito Público pela Universidade Nacional de La Plata; Mestre em Relações Privadas e Constituição pela Faculdade de Direito de Campos; Pós Graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade de Direito de Campos; Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Iguazu, Campus V, Professor do Curso de Pós Graduação da Faculdade Redentor; Professor do Curso de Pós Graduação da Fundação São José; Professor Universitário da Universidade Iguazu; Professor Universitário da Faculdade Redentor, Advogado.

Resumo

A presente pesquisa se destina a analisar a atuação dos Tribunais de Contas, consubstanciados em órgãos auxiliares do Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública direta e indireta, no que se refere aos aspectos patrimoniais, financeiros e orçamentários. Esse controle deve ser harmonizado com o controle interno que deve ser mantido por cada Poder. Os Tribunais de Contas exercem funções classificadas em fiscalizatória, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. A Constituição Federal relaciona diversas competências dos Tribunais de Contas da União, sendo que, pelo princípio da simetria constitucional, tais competências são extensivas aos Tribunais de Contas dos demais entes federativos. São órgãos que atuam com o objetivo de preservar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos fiscalizados. Havendo constatação de ilegalidades pelos Tribunais de Contas, estes podem aplicar sanções aos responsáveis, sendo que, no caso de prejuízo ao erário, a decisão que determinar o ressarcimento do dano possui eficácia de título executivo. Outra competência que se destaca é a de elaborar parecer prévio a respeito das contas anuais apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, mas, neste ponto, a decisão final não vincula, uma vez que esta cabe ao respectivo Poder Legislativo. À população foi conferida a possibilidade de contribuir com tal controle, através de denúncias às ouvidorias dos Tribunais de Contas. A atuação conjunta dos órgãos de controle interno e externo, assim como a participação da população, pode contribuir para maior eficiência e moralidade da Administração Pública.

Palavras-chave: controle externo; Poder Legislativo; Administração Pública; legalidade.

Resumen

Este artículo tiene por objeto analizar la actuación del Tribunal de Cuentas, órgano auxiliar del Legislativo en el ejercicio del control externo de la administración pública directa e indirecta, en lo que respecta a los aspectos económicos, financieros y presupuestarios. Este control debe armonizarse con el control interno que debe ser mantenida por cada Poder. Tribunales de Cuentas deben ejercer funciones fiscalizatorias clasificadas, de asesoramiento, de información, adjudicativo, punitiva, correctivo, normativo y defensor del pueblo. La Constitución enumera diversas competencias de los Tribunales de Cuentas de la Unión, y por el principio constitucional de la simetría, tales habilidades se extienden para auditar otras entidades. Si los Tribunales de Cuentas encuentran ilegalidades, pueden aplicar sanciones a las que se encarga de que en el caso de daños a la hacienda pública, la decisión para determinar la compensación de los daños tiene eficacia la aplicación. Otra habilidad que se destaca es la elaboración de dictamen

previo sobre las cuentas anuales presentados por el Jefe del Ejecutivo, pero en este momento, la decisión final no es vinculante, ya que le corresponde al Poder Legislativo respectivo. A la gente se le dio la oportunidad de contribuir a dicho control, a través de las quejas al Defensor del Pueblo de los Tribunales de Cuentas. Los esfuerzos conjuntos de los organismos reguladores nacionales y extranjeros, así como la participación de la población, pueden contribuir a una mayor eficiencia y moralidad de la administración pública.

Palabras clave: control externo ; Poder Legislativo ; Administración Pública ; legalidad

Sumário: 1. Introdução; 2. A função fiscalizatória do Poder Legislativo; 3. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas; 4. Funções e competências dos Tribunais de Contas; 4.1. Competências constitucionais; 4.2. Competências legais; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo apresentar o controle externo da Administração Pública direta e indireta, exercido pelos Tribunais de Contas, diante das possibilidades de atuação que lhe são conferidas por suas competências previstas na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação infraconstitucional.

A chamada separação dos poderes não tem o condão de impossibilitar um controle recíproco entre o Executivo, Judiciário e o Legislativo. Aliás, esse controle recíproco é uma forma de evitar a sobreposição de um poder sobre os demais e o autoritarismo, sendo conhecido como teoria dos freios e contrapesos.

São atribuídas funções típicas e atípicas, as quais são exercidas por cada um desses Poderes. Sob o prisma do Poder Legislativo foram outorgadas as competências principais de legislar e fiscalizar. Assim, no exercício da função típica fiscalizatória pelo Poder Legislativo, surgem os Tribunais de Contas, órgãos técnicos, com a função de auxiliar a fiscalização das finanças públicas, tanto na esfera federal, quanto na estadual, distrital e municipal.

É nesse contexto que se justifica a pesquisa, ante o anseio pela real verificação de uma Administração Pública primada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como garantido pela Constituição Federal.

A metodologia do presente estudo é qualitativa, com pesquisa bibliográfica em doutrinas, artigos científicos, na legislação pátria e na jurisprudência.

Apesar de a Constituição Federal tratar primordialmente das competências do Tribunal de Contas da União, o princípio da simetria constitucional informa que tal modelo deverá ser seguido pelas demais Cortes de Contas, atuantes nas outras esferas de governo.

A atuação dos Tribunais de Contas, portanto, revela a supremacia do interesse da coletividade, eis que fiscaliza a atuação do Poder Executivo na utilização daquilo que fora previsto pelas leis orçamentárias. Ademais, ressalta a importância do papel da população em geral, que tem o dever de denunciar qualquer irregularidade ao órgão, a quem compete a apuração da denúncia, com o fito de contribuir para a melhoria na gestão pública.

2. A função fiscalizatória do Poder Legislativo

As primeiras bases teóricas a respeito da chamada teoria da tripartição de Poderes foram apresentadas por Aristóteles que, no entanto, concentrava o exercício das três funções na figura de uma única pessoa, o soberano. Posteriormente, Montesquieu aprimorou tal ideia, no sentido de que, na realidade, tais funções estariam ligadas a três órgãos distintos, e que, portanto, não poderiam estar concentradas nas mãos do soberano, em contraposição ao absolutismo (LENZA, 2012), o que possibilitaria um controle recíproco entre os poderes, com fins a evitar arbitrariedades.

Denominou-se esse sistema de controle recíproco entre os Poderes como teoria dos freios e contrapesos. Salienta Alexandre de Moraes que as funções estatais para serem exercidas de forma independente, necessitavam de um meio que possibilitasse um controle recíproco. Para evitar desequilíbrio e desestabilização do governo, foram atribuídas garantias e prerrogativas constitucionais que são invioláveis e impostergáveis, pois quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, culminando na arbitrariedade (MORAES, p. 427).

A Constituição Federal de 1988, notadamente no art. 2º, dispõe que *“são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”* (BRASIL. Constituição da República, 1988, art. 2º). A independência refere-se ao fato de que as pessoas investidas em cada órgão podem exercer as atribuições a ele inerentes sem ingerência dos demais ou qualquer tipo de sobreposição entre eles.

A harmonia está ligada à ideia de respeito às respectivas funções entre os órgãos, assegurando-se, porém, o sistema de freios e contrapesos, com o escopo de evitar o autoritarismo e o abuso de poder (BULOS, 2015).

Cabe destacar a observação exteriorizada pela doutrina atinente à imprecisão no termo tripartição de Poderes, pois o poder não se divide, uma vez que é uno e indivisível. Admite-se, pois a tripartição das funções estatais, manifestadas através dos órgãos que recebem a respectiva atribuição pelo texto constitucional (LENZA, 2012, p. 483). Infere-se, pois que os atos praticados pelo Estado decorre de um só Poder que se configura uno e indivisível.

Assim, ao utilizar os termos Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, na realidade, está sendo classificada a natureza da função exercida por cada um desses órgãos especializados, de forma principal, o que não impede o exercício de uma função secundária. Insta salientar que a teoria da “tripartição dos poderes” de Montesquieu, foi adotada por grande parte dos Estados modernos de forma abrandada, pois a interferência de realidades sociais e históricas culminou por permitir maior interpenetração entre os Poderes, atenuando a teoria que pregava a separação pura e absoluta entre os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (LENZA, 2012, p. 483).

O princípio da divisão das funções estatais é reconhecido desde a Carta Imperial de 1824. Pode-se dizer, entretanto, que a Constituição Federal de 1988 apresentou redação inovadora em relação às anteriores, que, como regra, vedavam o exercício de função que não fosse inerente a cada órgão (BULOS, 2015). A Constituição de 1967, notadamente em seu art. 6º, vedava a qualquer dos Poderes a delegação de atribuições. As exceções encontravam-se no próprio texto constitucional (BRASIL. Constituição da República, 1988, art. 6º).

Na contemporaneidade, a cada Poder, é atribuída a chamada função típica, própria ou preponderante, contudo, esta não é exclusiva. Não há óbice para que cada um deles também exerça a chamada função atípica ou imprópria, nos casos em que a própria Constituição autoriza.

O Poder Legislativo, cuja previsão constitucional encontra-se entre os arts. 44 a 75, tem como função típica legislar, bem como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo. Pode-se, citar, à guisa de exemplo, que o Poder Legislativo exerce funções atípicas quando dispõe sobre sua organização (natureza

executiva) ou quando o Senado julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (natureza jurisdicional) (LENZA, 2012).

O Poder Executivo, previsto entre os arts. 76 a 91 da Constituição Federal de 1988, tem como função preponderante a prática de atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração. De forma atípica, o Presidente da República, por exemplo, edita medidas provisórias (natureza legislativa), e aprecia defesas e recursos administrativos (natureza jurisdicional) (LENZA, 2012).

Os arts. 92 a 126 da Constituição Federal de 1988, traz as previsões atinentes ao Poder Judiciário que, por sua vez, exerce a função típica de dirimir conflitos, isto é, de aplicar o ao caso concreto, com base na lei, a fim de dirimir os conflitos que são levados a seu conhecimento. Exerce a função legislativa, por exemplo, ao estabelecer o regimento interno de seus tribunais, e a função executiva ao conceder licenças e férias aos magistrados e serventuários (LENZA, 2012).

Cabe ressaltar que o sistema de freios e contrapesos consagrado pelo art. 2º da Constituição Federal de 1988 não pode ser objeto de emenda constitucional, por expressa disposição de seu art. 60, §4º, III (BULOS, 2015, p. 69). A doutrina sustenta que não configura-se possível a existência de um Estado Democrático e Direito se inexistentes Poderes de Estado e Instituições independentes e harmônicos entre si. Também não se pode olvidar da garantia de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e perpetuidade destes requisitos, sob pena do retorno do arbítrio e da ditadura (MORAES, p. 428).

As funções típicas do Poder Legislativo de legislar e fiscalizar possuem o mesmo grau de importância. Os arts. 48 e 49 da Constituição Federal elencam as atribuições do Congresso Nacional. Os assuntos elencados no art. 48, para se aperfeiçoarem, dependem de sanção presidencial. No que se refere aos assuntos previstos no art. 49, a competência é exclusiva do Congresso Nacional, não dependendo, portanto, de qualquer manifestação do Presidente da República (LENZA, 2012).

Assim, Bulos classifica as atribuições do Congresso Nacional em cinco grupos. A primeira seriam as atividades legislativas, desenvolvidas com base no processo legislativo, previsto entre os arts. 61 a 69 da CF/88. No segundo grupo estariam as atividades deliberativas (art. 49, CF/88), desempenhadas via Decreto Legislativo ou Resoluções, nos termos de sua competência exclusiva ou do regimento interno,

consubstanciadas na prática de atos concretos, resoluções referendárias, autorizações, aprovações, sustações etc.

No âmbito do terceiro grupo tem-se as atividades fiscalizatórias, que se materializam por meio de pedidos de informação (art. 50, § 2º), das comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3º), julgamento das contas (art. 49, X, 71 e 72, 166, § 1º), bem como pelo controle de atos do Executivo (art. 49, X) e tomada de contas (arts. 51, II, 84, XXIV).

Posteriormente, na classificação ora apresentada, destacam-se as atividades de julgamento de controle da moralidade, que se caracterizam no julgamento de autoridades por crimes de responsabilidade, cuja previsão encontra-se nos arts. 51, I, 52, I e II, e 86. Por derradeiro, há as atividades constituintes de segundo grau, que tem por escopo expedir emendas à Constituição, por meio de processo solene para se empreender modificações formais no texto da Carta Magna (art. 60) (BULOS, 2015, p. 797).

No que concerne à função fiscalizatória, objeto da presente pesquisa, Alexandre de Moraes apresenta uma subdivisão, de forma que essa fiscalização pode ser política-administrativa ou financeira-orçamentária.

Na fiscalização política-administrativa, o Poder Legislativo pode questionar os atos do Poder Executivo, a fim de analisar a gestão da coisa pública. Trata-se da fiscalização que autoriza a instauração de uma comissão parlamentar de inquérito, por exemplo. A fiscalização financeira-orçamentária, a seu turno, refere-se à fiscalização prevista nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal (MORAES, 2014).

Conforme preconiza o art. 70, trata-se da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, cujo controle é exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL. Constituição da República, 1988, art. 70).

Há, portanto, duas formas de controle, uma externa e outra interna, exercida por cada um dos Poderes. O artigo 74 da Constituição Federal é o que dispõe a respeito do sistema de controle interno de fiscalização ou autocontrole, exercido na própria esfera de cada poder, por isso denominado de *interna corporis*. Este tipo de controle possui natureza administrativa e é exercido sobre os servidores pelos superiores hierárquicos (art. 74, CF/88).

Pode-se citar, por exemplo, a fiscalização exercida pelo Poder Judiciário no seu quadro de pessoal; o controle exercido pelo Poder Executivo sobre os próprios gastos e a apuração de irregularidades funcionais exercida pelo próprio Poder Legislativo em face de seus servidores (BULOS, 2015, p. 954).

Saliente-se que os controles interno e externo devem atuar de modo harmônico em harmonia, de modo integrado e sistêmico, seguindo a disposição do art. 74, IV, da Constituição Federal (BULOS, 2015).

O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, cujas competências estão previstas no art. 71 da Constituição Federal (LENZA, 2012). O controle externo, portanto, é exercido pelo Congresso nacional, Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, Câmaras Municipais, devidamente auxiliados pelos respectivos Tribunais de Contas (art. 71). A natureza do exercício do controle externo configura-se técnica e é realizada *externa corporis*, cujo objetivo principal é fiscalizatório (BULOS, 2015, p. 954).

O art. 74, § 1º reforça o sistema de atuação conjunta entre os controles interno e externo, de forma que os responsáveis pelo controle interno deverão dar ciência ao Tribunal de Contas da União ao tomarem conhecimento sobre qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária (LENZA, 2012).

3. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas

A ideia de se criar um Tribunal de Contas no Brasil surgiu pela primeira vez em 23 de junho de 1826, com a iniciativa dos Senadores do Império, Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido, ante a necessidade de criação de um órgão independente que estivesse apto a examinar as contas públicas. Outros, porém, combatiam a criação do órgão, sob o argumento de que as contas públicas deveriam continuar sendo controladas pelos mesmos que as realizavam (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Não se pode olvidar, porém, que o Poder Legislativo possui índole política, razão pela qual urgia a necessidade de criação de um órgão técnico, independente do Poder Executivo, de modo a garantir a sua imparcialidade na fiscalização da execução orçamentária (BULOS, 2015). Apesar de todos os esforços, a ideia não saiu do papel e o Brasil-Império não conheceu as Cortes de Contas (BULOS, 2015).

Após a queda do Império e as reformas político-administrativas da República, por iniciativa do então Ministro de Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criou o Tribunal de Contas da União. A Constituição de 1891, a primeira republicana, institucionalizou definitivamente o Tribunal, em seu artigo 89 (BRASIL, Constituição da República, 1891).

Não obstante sua previsão no texto constitucional, a instalação do Tribunal só ocorreu em 17 de janeiro de 1893. As Constituições seguintes mantiveram algumas de suas atribuições, mas foi a Constituição de 1988 que ampliou substancialmente sua competência (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Sob o prisma constitucional vigente, o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e essencial de orientação do Poder Legislativo, embora não esteja a ele subordinado. Pratica atos de natureza administrativa, principalmente no que se refere à fiscalização, além disso, possui garantias de autonomia e autogoverno (MORAES, 2014).

No que concerne ao controle externo, seus atos são de natureza administrativa, uma vez que constitui poder discricionário do Legislativo acatar seus pareceres. Atinente às demais atribuições, também de cunho administrativo, não há nenhum ato marcado pela definitividade ou resolução de uma lide, razão pela qual se distinguem dos órgãos com competência jurisdicional (LENZA, 2012).

Os Tribunais de Contas possuem autonomia, justamente pelo fato de não se subordinar ao Poder Legislativo (autonomia institucional). A característica de autogoverno está ligada ao fato de que as Cortes de Contas em geral, possuem iniciativa reservada para instaurar processo legislativo concernente à sua organização e seu funcionamento, por interpretação dos artigos 73, 75 e 96 da Constituição Federal (LENZA, 2012).

Atinente à composição e funcionamento dos Tribunais de Contas, o Tribunal de Contas da União é sediado no Distrito Federal e integrado por nove ministros, cujas atribuições são exercidas em todo o território nacional. Possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça” (MORAES, 2014, p. 450), conforme disposto no § 3º do artigo 73 da Constituição Federal.

Assim, nos termos do artigo 95, incisos I, II e III da Constituição Federal, os ministros do Tribunal de Contas, são vitalícios, inamovíveis e possuem garantia de irredutibilidade de seus subsídios.

Quanto ao funcionamento do Tribunal de Contas da União, cabe destacar a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal, que se fará presente em cada sessão do Plenário ou das Câmaras (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015). “*Os procuradores das Cortes de Contas, no entanto, são ligados a ela apenas administrativamente e sem qualquer vínculo com o Ministério Público comum*” (LENZA, 2012). O Ministério Público que atua nos Tribunais de Contas, atua em defesa dos interesses do erário, não se confunde com o Ministério Público comum da União ou dos Estados.

Caso o Tribunal de Contas apure irregularidades em processos de tomada de contas, deverá promover remessa dos documentos necessários ao Ministério Público da União, que é o responsável pelo ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, na forma do artigo 16, §3º da Lei 8.443/1992 - Lei orgânica do Tribunal de Contas da União (NOVELINO, 2013).

O Tribunal conta ainda com três auditores, nomeados após aprovação em concurso público, que atuam em substituição aos Ministros em casos de afastamentos, impedimentos ou vacância do cargo (NOVELINO, 2013).

O modelo federal de organização, composição e atribuições fiscalizadoras deve ser seguido, no que couber, pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, proporcionalmente, tendo em vista a disposição do artigo 75 da Constituição Federal (BULOS, 2015).

Pelo princípio da simetria constitucional, os demais Tribunais de Contas não podem inserir, em sua competência, funções não mencionadas na Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2013).

O parágrafo único do artigo 75 da Constituição Federal dispõe que as Constituições estaduais deverão versar a respeito dos seus respectivos tribunais de contas, que terão o número de sete Conselheiros, diferentemente do modelo federal, que conta com nove Ministros.

Assim, a Súmula 653 do STF deu interpretação ao referido artigo, no sentido de que, quatro conselheiros devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três conselheiros pelo Chefe do Poder Executivo estadual, que deverá indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público especial, e um terceiro a sua livre escolha (LENZA, 2012).

Concernente aos Municípios, deve haver uma interpretação integrada com o artigo 31, §4º da Constituição Federal, que veda a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. Por outro lado, o artigo 31, §1º, estabelece que o controle externo da Câmara Municipal seja exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, portanto, fica vedada a instituição de Tribunais de Contas Municipais, mas, os que já existiam, devem permanecer em funcionamento. O STF possibilita, também, que seja instalado no Município um Tribunal de Contas que, embora atue naquele município como auxiliar, é órgão estadual (ADI 687) (LENZA, 2012).

Nos termos do artigo 31, §2º da Constituição Federal, o Tribunal de Contas emitirá um parecer técnico prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito anualmente. Há presunção no sentido da validade do parecer, que, para não produzir efeitos, deverá ser derrubado pelo *quorum* de 2/3 dos membros da Câmara Municipal (LENZA, 2012). Tal regra é diferente daquela prevista para o controle das contas dos Governadores e do Presidente da República, em que os pareceres serão meramente opinativos.

A função de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República é uma das diversas atribuições conferidas ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal.

4. Funções e competências dos Tribunais de Contas

Conforme salientado, o art. 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL. Constituição da República, 1988).

O legislador constituinte ampliou a atribuição do Tribunal de Contas da União. Sob a égide da legislação anterior, o controle era restrito à ótica da legalidade. Atualmente o TCU também realiza fiscalização em aspectos operacionais e patrimoniais, inclusive no que se refere à legitimidade e economicidade (NOVELINO, 2013). O Tribunal de Contas da União possui as seguintes funções básicas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

No que tange à função fiscalizadora, destaca-se a realização de auditorias e inspeções em órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, seja por iniciativa própria, solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias. Nessa fiscalização, incluem-se, ainda, entidades de direito privado que recebam recursos de origem estatal. Cabe lembrar que havendo constatação de irregularidades, o Tribunal de Contas deve comunicá-las ao Poder competente. Os atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadorias e pensões, bem como os procedimentos de licitações, por exemplo, fazem parte de tal função (NOVELINO, 2013).

A fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas é norteada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade e boa-fé (BULOS, 2015).

A função consultiva é, para alguns, basicamente aquela em que o Tribunal opina, através de parecer, a respeito da aprovação ou rejeição das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O julgamento das referidas contas caberá ao Congresso Nacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A função informativa é verificada quando são prestadas informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou Comissões, a respeito de fiscalizações exercidas pelo Tribunal e seus resultados. Compreende também a representação feita ao Poder competente quando constata alguma irregularidade, assim como o encaminhamento do relatório de atividades do Tribunal ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A função judicante consiste no julgamento das contas anuais prestadas pelos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, ainda que integrante da Administração indireta, incluindo-se, portanto, as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e, ainda, daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade da qual resulte prejuízo ao erário público, na forma do artigo 71, II da Constituição Federal (BRASIL, Constituição da República, 1988).

A função sancionadora permite a aplicação de sanções aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Pode ensejar a aplicação das seguintes sanções: a) condenação a recolhimento do débito; b) aplicação de multas; c) afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução à auditoria; d) decretação de indisponibilidade de bens por até um ano; e) declaração de inabilitação para exercício de funções públicas; f) declaração de inidoneidade para contratar com o poder público por

até cinco anos; g) determinação à Advocacia Geral de União de providências para arresto de bens (NOVELINO, 2013).

Insta salientar que na forma do §3º do artigo 71 da Constituição Federal, as decisões do Tribunal que resultem em imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo. No entanto, como esses Tribunais não possuem competência para executar suas próprias decisões, a ação de cobrança somente poderá ser ajuizada pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal (NOVELINO, 2013).

A competência corretiva está prevista para duas hipóteses: a primeira se dá quando é verificada alguma ilegalidade e o Tribunal fixa prazo para que sejam adotadas as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei. A segunda hipótese refere-se à sustação do ato impugnado quando não foram tomadas as providências determinadas pelo Tribunal de Contas. Neste segundo caso, deve haver comunicação à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal (NOVELINO, 2013).

A função normativa é conferida ao Tribunal pela sua Lei Orgânica (artigo 1º, §1º, Lei 8.443/1992), que *“faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos”* (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A função de ouvidoria se verifica na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações a respeito de irregularidades ou ilegalidades, seja por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão. A referida função tem vital importância para o fortalecimento da cidadania e defesa dos interesses difusos e coletivos (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Pode-se dizer, ainda, que algumas atuações do Tribunal de Contas da União assumem caráter educativo. É o que ocorre quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, através de suas publicações e seminários (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

4.1. Competências constitucionais

As atribuições do Tribunal de Contas da União estão previstas, principalmente, nos onze incisos do art. 71 da Constituição Federal. Opta-se, nesta pesquisa por realizar a análise dos referidos incisos, sem prejuízo das demais normas constitucionais atinentes aos Tribunais de Contas.

O inciso I do art. 71 versa sobre a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, cujo prazo para elaboração é de 60 (sessenta) dias a contar do recebimento (BRASIL. Constituição da República, 1988).

As contas apresentadas consistem nos Balanços Gerais da União e um relatório sobre a execução orçamentária, preparados pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo. O TCU, então, elabora parecer prévio sobre a adequação ou inadequação da situação financeira, orçamentária e patrimonial da União no ano em análise. O Tribunal realiza a análise técnico-jurídica das contas e a encaminha ao Congresso Nacional, a quem compete o julgamento, conforme artigo 49, IX da Constituição Federal (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A primeira vez que o Tribunal de Contas da União elaborou parecer prévio no sentido de rejeição das contas do Presidente da República foi em 1937, julgando as contas de 1936, apresentadas por Getúlio Vargas. No entanto, o Congresso Nacional não seguiu tal orientação e aprovou as contas do Presidente.

Em 07 de outubro de 2015, ao analisar as contas apresentadas pela Presidente da República, Dilma Rousseff, relativas ao governo de 2014, o Tribunal de Contas da União, pela segunda vez na história, recomendou sua rejeição. Conforme salientado, o TCU apenas elabora um parecer prévio, cabendo ao Congresso Nacional aceitar ou rejeitar as contas do Presidente da República.

Apesar da polêmica a respeito do tema, os juristas não são unânimes sobre a possibilidade de eventual processo de *impeachment* caso as contas sejam realmente rejeitadas pelo Congresso Nacional. Isso porque, embora tal fato possa representar crime de responsabilidade fiscal, as contas avaliadas são referentes ao mandato anterior (SCHREIBER, 2015).

Quanto ao Inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca da atribuição de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL. Constituição da República, 1988), inicialmente urge esclarecer que o “julgar” possui o sentido de apreciar, examinar, analisar as contas, pois possui caráter administrativo. Pela mesma razão, eventual ilegalidade pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, como ocorre com qualquer ato administrativo (CARVALHO FILHO, 2013, p. 1007).

O STF, no MS 25.092 de 2005, se manifestou no sentido de que as empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes da administração pública indireta, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal de Contas, independentemente do fato de seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista (LENZA, 2012).

Estão incluídas nessa fiscalização as pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, que recebam recursos de origem estatal, uma vez que a gerência do dinheiro público ou a administração de bens e valores da coletividade obriga à prestação de contas (BULOS, 2015, p. 958). Insta salientar que a aprovação das contas não impede que o Ministério Público promova ação penal caso entenda que há crime em ato conexo à prestação de contas (BULOS, 2015).

Nesse caso, a decisão dos Tribunais de Contas não fica submetida ao crivo do Poder Legislativo, conforme decisão do STF em análise de emenda à constituição estadual que previa a possibilidade de recurso ao Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado (BULOS, 2015).

Atinente ao inciso III do art. 71 da Constituição Federal de 1988, dados do TCU informam que este órgão aprecia cerca de 31.500 atos de admissão e concessões de aposentadorias, reformas e pensões por ano. Ao receber tais dados, por meio magnético, o Tribunal realiza uma verificação de conformidade pelas unidades técnicas e pelos Colegiados (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Acerca da realização de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas de todos os Poderes e demais entidades, prevista no inciso IV do art. 71, as auditorias visam avaliar o desempenho operacional, diante dos parâmetros de eficiência e economicidade. As inspeções têm por escopo esclarecer dúvidas ou apurar denúncias sobre a legalidade dos autos.

As conclusões das auditorias e inspeções fornecem ao TCU elementos para julgar, fazer determinações aos gestores, ou mesmo, aplicar sanções no caso de descumprimento daquilo que está previsto no ordenamento jurídico (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas cumpre destacar também a prevista no inciso V do art. 71 da Constituição, consubstanciada em fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de tenham participação da União do capital social. O

Governo brasileiro participa, por exemplo, do Banco Brasileiro Iraquiano S.A., da Companhia de Promoção Agrícola, fruto de acordo com o Japão, e da Itaipu Binacional, em celebração com o Paraguai. Assim, cabe ao TCU fiscalizar as contas dessas empresas supranacionais.

Acerca da função de 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 (BRASIL. Constituição da República, 1988), os órgãos ou entidades que transferem recursos federais devem encaminhar ao Tribunal, anualmente, relatórios de suas contas.

Assim, o TCU analisa se houve o cumprimento do disposto no instrumento. No caso de omissão na prestação de contas ou irregularidades na aplicação dos recursos, o TCU instaura tomada de contas especial, destinada a apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Cabe também ao Tribunal de Contas da União 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 (BRASIL. Constituição da República).

Como órgão auxiliar do Poder Legislativo, embora não subordinado, o TCU presta, em caráter de urgência, ao Congresso Nacional, ou qualquer de suas Casas, as solicitações realizadas (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Após a apreciação das contas, constitui atribuição do Tribunal de Contas, se verificada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a aplicação de sanções aos responsáveis (inciso VIII, art. 71, CF/88). Os processos administrativos do TCU devem respeitar o devido processo legal, assegurando o contraditório e a ampla defesa (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Havendo imputação de débito ou multa, tal decisão terá eficácia de título executivo, tornando a dívida líquida e certa. Saliente-se, porém, que a legitimidade para propositura da ação de execução é do ente público beneficiário da condenação (LENZA, 2012).

O inciso IX do art. 71 da CF/88, dispõe acerca da determinação de prazo, se constatada alguma ilegalidade, para que sejam tomadas as providências necessárias para

o cumprimento da lei. A referida atribuição deve ser interpretada em conjunto com o disposto no inciso X do supracitado artigo da Constituição, pois a sustação de atos de outros órgão somente poderá ser realizada após o decurso do prazo para superação da ilegalidade. O poder de cautela, portanto, depende do descumprimento oportuno da recomendação prévia realizada pelo Tribunal de Contas (CARVALHO FILHO, 2013).

A possibilidade de sustação do ato, prevista no inciso X do art. 71 da CF/88, somente será possível, conforme salientado, se não for sanada a ilegalidade no prazo assinalado pelo Tribunal de Contas. Assim, findo o prazo e não solucionada a irregularidade, o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência, deve sustar a execução do ato impugnado e comunicar sua decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (LENZA, 2012).

Cabe importante ressalva em relação ao ato administrativo, que não deve ser confundido com contrato administrativo. O ato administrativo representa uma manifestação de vontade unilateral da administração pública, como, por exemplo, ao conceder licenças e autorizações. Por outro lado, o contrato administrativo pressupõe bilateralidade, ou seja, há obrigação de ambas as partes (particular e administração pública), como, por exemplo, o contrato de concessão de serviço público, por exemplo (LENZA, 2012).

Observa-se, que a competência atribuída ao Tribunal de Contas é de sustar os atos administrativos, após assinar prazo para regularização. No caso de contrato administrativo, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Na forma dos parágrafos 1º e 2º do artigo 71 da Constituição Federal, somente na hipótese de não efetivação das medidas no prazo de 90 dias é que o Tribunal de Contas estará autorizado a decidir a questão (NOVELINO, 2013).

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas não ostenta competência para exercer um controle prévio de editais de licitação e sequer de contratos do Poder Público, uma vez que tal prerrogativa não se encontra na Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2013).

O inciso XI do art. 71 dispõe acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. Trata-se de uma das atribuições que integram sua função fiscalizadora. No exercício de tal função, sendo apurados abusos ou irregularidades, o Tribunal de contas deve representar ao poder

competente sobre as mesmas, para que tomem as medidas adequadas (NOVELINO, 2013).

Além das competências supracitadas, o artigo 74, §2º da Constituição Federal determina que o TCU apure as denúncias realizadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, a respeito de irregularidades ou ilegalidades. Nesses casos, é feito um exame preliminar para conhecimento ou rejeição da denúncia, ainda de forma sigilosa e, após, determinado seu acolhimento e apuração ou o seu arquivamento.

Em qualquer hipótese, o denunciante e o denunciado são comunicados a respeito da decisão. Mesmo que a denúncia seja infundada, só haverá sanção ao denunciante se comprovada sua má-fé (BULOS, 2015).

Por fim, na forma dos artigos 159 e 161 da Constituição Federal, ao TCU é atribuída, também, a função de calcular as quotas entregues pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio dos Fundos de Participação ((BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

4.2. Competências legais dos Tribunais de Contas

Além das competências definidas constitucionalmente, leis específicas também têm conferido outras atribuições ao Tribunal de Contas da União, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 8.666/1993) insere na competência dos Tribunais de Contas a verificação de legalidade e regularidade da despesa e execução. O Tribunal de Contas responsável poderá, até o último dia útil anterior à data determinada para recebimento das propostas, solicitar cópia do edital de licitação publicado para o examinar. A Administração Pública licitante deverá adotar medidas corretivas caso assim seja determinado.

Entre as principais competências conferidas ao Tribunal de Contas da União, dos Estados, ou, onde houver, do Município, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000) está a fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; dos limites e condições para realização de operações de crédito; das medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal; da destinação dos recursos obtidos com alienação de ativos.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os Tribunais de Contas devem comunicar aos Poderes ou órgãos competentes (entre eles o Ministério Público) quando as despesas realizadas se encontrarem perto do limite total, ou sobre qualquer fato que comprometa os custos ou os resultados dos programas ou, ainda, sobre indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Houve celeuma acerca da constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado da Paraíba acerca da ampliação das competências dos Tribunais de Contas. Na ADIn 215/PB, ficou assentado que com o advento da Constituição de 1988 houve uma ampliação da esfera de competência dos Tribunais de Contas, que foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, revelando importância dos Tribunais de Contas em virtude da relevância fundamental no campo do controle externo.

Infere-se, portanto, que os Tribunais de Contas, aliadas ao controle interno exercido por cada Poder, contribuem para o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente.

5. Considerações finais

A Administração Pública, diante da supremacia do interesse público, deve atuar de forma a garantir os interesses da população, como pressuposto de validade de seus atos. Os Poderes ou funções legislativa, executiva e judiciária devem atuar em busca de tal premissa. Com o escopo de se evitar uma exorbitância em suas competências e o abuso de poder é garantida a possibilidade de controle recíproco entre os três poderes.

Entre os denominados Poderes, o Legislativo se destaca por possuir como função típica, a fiscalização dos atos do Poder Executivo. Como forma de garantir a imparcialidade no desempenho de tal função. Assim, fez-se necessária a criação de um órgão sem vinculação política para que pudesse propiciar um auxílio técnico em relação à fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial dos bens públicos.

Neste cenário justifica-se a atuação dos Tribunais de Contas, órgão que desempenha as funções outorgadas pela Constituição Federal e pela legislação, com o objetivo de garantir maior eficiência da gestão pública, exigindo de todos aqueles que utilizam o dinheiro público a prestação de contas. Para obter tal desiderato, os Tribunais de Contas foram dotados de autonomia, não sofrendo, pois, ingerência dos Poderes, embora configura órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Para uma verdadeira efetividade de sua atuação, contudo, deve haver harmonia entre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e o controle interno exercido por cada Poder estatal, que deverá comunicá-lo sobre qualquer ilegalidade ou irregularidade constatada.

Além disso, como a coletiva é a maior interessada em uma gestão pública eficiente e proba, com devida aplicação dos recursos tributários, a ela foi conferida a possibilidade de oferecer denúncias às ouvidorias dos Tribunais de Contas, a quem competirá a apuração dos fatos.

Infere-se, pois, que para maior efetividade da atuação dos Tribunais de Contas, deve haver uma fiscalização eficaz também por parte do controle interno exercido por cada Poder, assim como a conscientização da população para que não seja omissa ou desinteressada em relação à devida aplicação dos recursos públicos, estimulando a comunicação aos órgãos competentes no caso de irregularidades. Tais mecanismos possibilitam que os Tribunais de Contas ampliem seu campo de fiscalização, com a consequente melhoria da Administração Pública.

6. Referências

BRASIL, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disp. em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em 11 de outubro de 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disp. em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 16 de setembro de 2015.

BRASIL, Constituição Federal de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em 17 de setembro de 2015.

BRASIL. Lei complementar nº 101/2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disp. em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em 20 de outubro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752685/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-215-pb> Acesso em: 20 de outubro de 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 11. ed. rev. e atual. de acordo com a EC n. 83, de 5-8-2014, e os últimos julgados do STF. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

SCHREIBER, Mariana. TCU recomenda ao Congresso rejeitar contas de Dilma: o que acontece agora? Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151007_rejeicao_tcu_ms_ab Acesso em: 18 de outubro de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Breve histórico. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia.htm> Acesso em 11 de outubro de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Competências. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/contas-do-presidente-da-republica.htm> Acesso em 17 de outubro de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Funcionamento. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/> Acesso em 11 de outubro de 2015.