

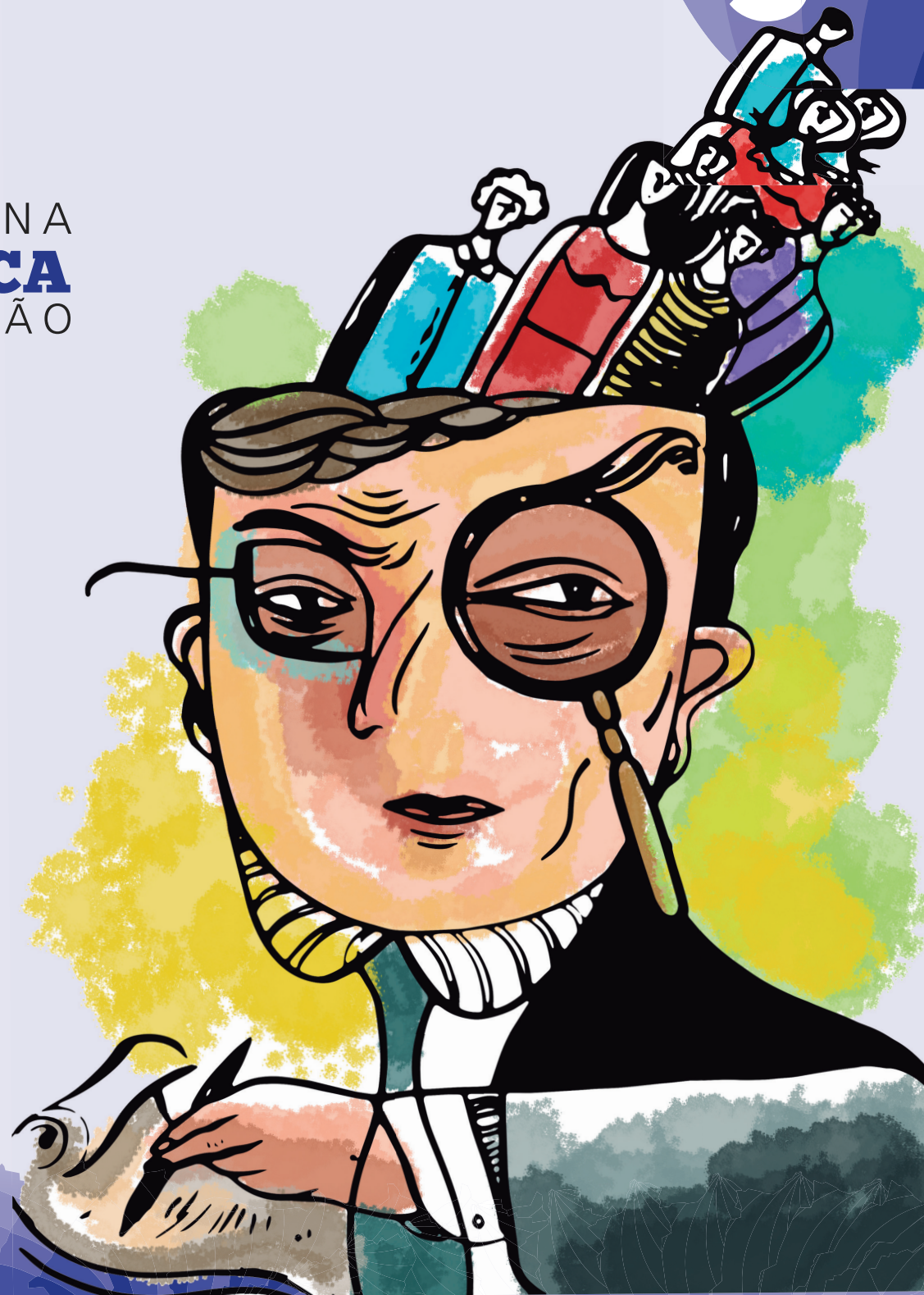
GRATUITO
Esta publicação
não pode ser
comercializada.



TRANSPARÊNCIA NA
GESTÃO PÚBLICA
CONTROLE CIDADÃO

O Poder Legislativo
e a Fiscalização
**DO DINHEIRO
PÚBLICO**

PROF. MARCELO LETTIERI SIQUEIRA



3

Copyright © 2016 by Fundação Demócrito Rocha

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência

João Dummar Neto

Direção Geral

Marcos Tardin

CURSO TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Concepção e Coordenação Geral

Cliff Villar

Coordenação de Conteúdo

Marcelo Lettieri

Marcelo Maciel

Edição de Design

Amaurício Cortez

Projeto Gráfico

Welton Travassos

Editoração Eletrônica

Cristiane Frota

Welton Travassos

Revisão de Texto

Daniela Nogueira

Ilustrações

Carlus Campos

Catálogo na Fonte

Kelly Pereira

Produção Executiva de Projetos Especiais

Luciôla Vitorino

Rebeca Sabóia

Este conteúdo é parte integrante do curso Transparência na Gestão Pública - Controle Cidadão composto por 6 fascículos oferecido pela Fundação Demócrito Rocha, em decorrência do contrato celebrado com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sob nº.36/2016.

C939 Curso transparência na gestão pública: controle cidadão / coordenação,
Cliff Villar; ilustração, Carlus Campos. – Fortaleza: Edições
Demócrito Rocha/TCE, 2017.
96p. il. color; (Curso em 06 Fascículos)

ISBN **978-85-7529-775-9**

1. Curso – administração pública **I.** Villar, Cliff. **II.** Campos, Carlus. **III.** Título

CDU 351.72(813.1)

Todos os direitos desta edição reservados a:



Fundação Demócrito Rocha

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora

Cep 60.055-402 - Fortaleza-Ceará

Tel.: (85) 3255.6037 - 3255.6148 - Fax (85) 3255.6271

fundacaodemocritorocha.com.br

fundacao@fdr.com.br

SUMÁRIO

1. Introdução.....	36
2. A Função Fiscalizadora do Poder Legislativo.....	37
3. Os Tribunais de Contas no Brasil	38
3.1. As origens dos Tribunais de Contas no Brasil.....	38
3.2. O Tribunal de Contas da União – TCU.....	40
3.2.1. As competências do TCU.....	40
3.2.2. A composição do TCU.....	42
3.2.3. O funcionamento do TCU.....	43
3.3. Os Tribunais de Contas dos Estados – TCE.....	44
3.4. Os Tribunais de Contas dos Municípios – TCM	45
Perfil do Autor	46
Referências Bibliográficas	46

EMENTA

- ▶ A função fiscalizadora do Poder Legislativo. Os Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988. As origens, funções, estruturas, organização e atuação dos Tribunais de Contas no Brasil (TCU, TCE e TCM).

OBJETIVOS DO FASCÍCULO

- ▶ Mostrar como se dá a atuação do Poder Legislativo na fiscalização do dinheiro público;
- ▶ Apresentar as origens históricas, a estrutura organizacional e as competências dos Tribunais de Contas no Brasil (TCU, TCE e TCM).



1.

INTRODUÇÃO

No século XVIII, Montesquieu propôs a tripartição absoluta dos poderes políticos do Estado na sua obra “O Espírito das Leis” (1748). Embora uma separação absoluta de poderes não tenha ocorrido de fato em nenhum lugar do mundo, ela sempre esteve presente nas discussões da organização formal do Estado democrático.

Para Montesquieu, um estado deveria ser estruturado sob três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de tal modo que um poder equilibraria a autonomia do outro, gerando harmonia e uma melhor organização da esfera governamen-

tal do Estado. Em síntese, haveria um “**sistema de freios e contrapesos**” em que um poder seria limitado e equilibrado por outro poder.

Nesse sentido, foram estabelecidas funções específicas para cada um dos três poderes. Ao Poder Legislativo foi reservada a responsabilidade de elaborar as leis (como está no art. 44 da Constituição de 1988) e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos; ao Executivo, a função de executar as leis e administrar a máquina governamental; e ao Judiciário, a capacidade de julgar de acordo com as leis criadas pelo Poder Legislativo. Essas seriam as funções essenciais de cada Poder.

No entanto, nos Estados modernos, tais funções não são as únicas exercidas por cada um dos três poderes. O Poder Executivo possui funções atípicas de natureza legislativa (como no caso das medidas provisórias, previstas no art. 62 da Constituição Federal) e jurisdicional (caso dos processos administrativos em que o próprio poder executivo julga seu corpo funcional); o Judiciário exerce a função executiva, quando administra suas questões internas, e a legislativa, quando, por exemplo, elabora seus regimentos internos; o Legislativo também exerce função executiva (por exemplo, quando faz contratações, demissões, pagamentos etc. dos seus servidores) e jurisdicional, quando julga determinados crimes, como é o caso do julgamento pelo Senado Federal de possíveis crimes de responsabilidade do presidente da República.

No presente fascículo, estamos interessados na função fiscalizadora do Poder Legislativo, importante para o controle da Administração Pública.

Este controle da Administração Pública é amplo, abrangendo todos os Poderes da República, e é exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, conforme estabelecido nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, na seção intitulada “*da fiscalização contábil, financeira e orçamentária*”.

Segundo Montesquieu, a separação dos poderes tem por objetivo promover a desconcentração do poder das mãos de um só grupo ou pessoa, produzindo um governo moderado que garanta a liberdade política.

2.

A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO PODER LEGISLATIVO

É consenso que o papel do Poder Executivo no Brasil como legislador cresceu vertiginosamente, em detrimento do próprio **Poder Legislativo**. Tal fato reforça a necessidade de que os atos daquele poder sejam fiscalizados pelos outros poderes, principalmente por aquele que detém o poder originário de legislar.

O art. 70 da Constituição estabeleceu a competência do Congresso Nacional para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Para que possa exercer essa função, o Congresso Nacional é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No âmbito dos Estados, tal competência é exercida pelas Assembleias Legislativas, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados.



SAIBA MAIS

A FUNÇÃO FISCALIZADORA DO PODER LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

SEÇÃO IX - DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.



Em relação à abrangência desta fiscalização e controle, o ministro Gilmar Mendes, do STF, assim se manifestou:

“No desempenho da sua função fiscalizadora, o Congresso Nacional pode desejar acompanhar de perto o que acontece no governo do País. Para isso, a Câmara dos Deputados, o Senado e qualquer das Comissões dessas Casas estão aptos para convocar Ministros da República ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, para que prestem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente estabelecido, podendo, se o Legislativo o preferir, deles requerer informações por escrito. Configura crime de responsabilidade o desatendimento a esses chamados”. (MENDES, 2008).

O Poder Legislativo dispõe, ainda, de outros mecanismos de fiscalização e controle, tais como:

- I. a possibilidade de convocação de ministros e secretários de Estado ou de titulares de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República ou aos governadores, para prestar informações sobre assunto previamente determinado;
- II. o encaminhamento de pedidos de informações a essas autoridades pelas Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas;
- III. a instalação de comissões parlamentares, que serão exercidas em função das questões específicas de fiscalização e controle, como, por exemplo: Comissão parlamentar de inquérito – art. 58, § 3º da CF/88; Comissão temática ou em razão da matéria (permanente) – art. 58, § 2º da CF/88; e Comissão representativa (em período de recesso) – art. 58, § 4º da CF/88.

Como ressalta SILVA (2010), há, também, atribuições de fiscalização e controle mediante atividades meramente deliberativas, *“que envolvem a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no art. 49 da CF/88, o que é feito por via de decreto legislativo ou de resoluções, segundo procedimento deliberativo especial de sua competência exclusiva, vale dizer, sem participação do Presidente da República, de acordo com regras regimentais”.*

Outro importante instrumento à disposição do Poder Legislativo para o exercício da função de fiscalização e controle são as **leis autorizativas**.

As leis autorizativas são, normalmente, de efeito concreto, individuais – porque autorizam ou aprovam a prática de determinados atos – e se esgotam nessa autorização ou aprovação. No entanto, diferentemente do que ocorre com o ato administrativo individual, as leis de efeito concreto vinculam uma situação para o futuro, e, se contrariarem a Constituição, não há outro modo de corrigir o vício senão por via de sua declaração de inconstitucionalidade por ação direta (SILVA, 2010).

No estado do Ceará, sua Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1989, trouxe os mandamentos da função fiscalizadora do Poder Legislativo nos artigos 67 a 80. Nos termos da Constituição de 1988, definiu que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Assim, nos termos da Constituição de 1988, a fiscalização e o controle externo de competência do Poder Legislativo devem ser exercidos com o auxílio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, no âmbito de suas jurisdições.

Precisamos, portanto, conhecer esses importantes órgãos republicanos.

3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

3.1. AS ORIGENS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Os primeiros órgãos de fiscalização e controle das finanças públicas criados no Brasil foram as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas subordinadas diretamente a Portugal. Isso ocorreu em 1680.

Em 1808, dom João VI mandou instalar o Erário Régio e, juntamente com ele, o Conselho da Fazenda, transformado em Tesouro da Fazenda na Constituição de 1824, cuja principal função era cuidar da execução das despesas públicas.

Em 1826, como ressaltou MELO (2017), houve a primeira tentativa de criação de um Tribunal de Contas no Brasil, por meio de um projeto de lei dos senadores Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges.

No entanto, somente em 1890 foi efetivamente criado o primeiro Tribunal de Contas do País, o Tribunal de Contas da União, iniciativa do então ministro da Fazenda, **Rui Barbosa**. O Tribunal de Contas da União ganhou status constitucional com a Constituição de 1891, que estabeleceu, no artigo 89, a competência deste órgão para liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem prestadas ao Congresso Nacional. A instalação deste Tribunal ocorreu no ano de 1893 (MELO, 2017).

A Constituição de 1934, por sua vez, ampliou as competências do Tribunal de Contas da União, conferindo-lhe a competência de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro

prévio das despesas e dos contratos, proceder ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do presidente da República (MELO, 2017).

Nas palavras de Pontes de Miranda (MIRANDA, 1970; apud MELO, 2017):

“A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art. 99 é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros”.

Nas Constituições de 1937 e 1946, todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 foram mantidas, exceto a de oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais, tendo sido acrescentada, na de 1946, a de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, por sua vez, excluiu duas competências importantes do Tribunal de Contas: a de examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas – embora tenha sido mantida a prerrogativa de apontar falhas e irregula-

ridades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional – e a de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões – mantendo o Tribunal competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro (MELO, 2017).

Foi a partir da Constituição de 1988 que houve o grande fortalecimento dos Tribunais de Contas, que passaram a ter a competência ampliada, para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da **Administração Pública direta e indireta**. Tal competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas implica autorização constitucional para realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública.

No âmbito de sua competência constitucional, os Tribunais de Contas fiscalizam procedimentos licitatórios – cabendo-lhe a prerrogativa de expedição de medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões – e realizam o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública.

Os Tribunais de Contas possuem, ainda, competência sancionatória, podendo, portanto, aplicar sanções por ilegalidades de contas e despesas, com eficácia de título executivo, conforme será discutido a seguir.



A Administração Pública Direta corresponde aos órgãos da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. São os Ministérios, Secretarias e seus órgãos.

A Administração Pública Indireta são pessoas jurídicas criadas pelo poder público para exercer outras atividades de interesse público. São as autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas.





A competência judicante é que possibilita a imposição de sanções aos autores de irregularidades com dinheiros, bens e valores públicos.

A função jurisdicional, que se realiza por meio de um processo judicial, é a de aplicação das normas em caso de litígios surgidos no seio da sociedade e é privativa do Poder Judiciário. A função jurisdicional é exercida somente diante de casos concretos de conflitos de interesses, quando provocada pelos interessados.

3.2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU

O **Tribunal de Contas da União** (TCU) é o órgão previsto na Constituição Federal de 1988 (Art. 71) que auxilia o Congresso Nacional a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, mediante controle externo.

3.2.1. AS COMPETÊNCIAS DO TCU

As competências do TCU, listadas no art. 71 da CF/88, costumam ser classificadas pelos estudiosos das finanças públicas em oito categorias: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.

A competência fiscalizadora consiste na realização de inspetorias e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta dos três poderes. Tal competência está prevista nos incisos III, IV, V e VI do mencionado art. 71, a saber:

- 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;

Nas palavras do próprio TCU (2017), a função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A **competência judicante** está prevista no Inciso II do art. 71 da Constituição de 1988, que dispõe que compete ao TCU *“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 daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”*.

É importante destacar, no entanto, que os Tribunais de Contas não exercem **função jurisdicional** e a referida apreciação pelo Tribunal de Contas está sujeita ao controle do Poder Judiciário em casos de vício de legalidade, jamais quanto ao mérito, não tendo o caráter definitivo que qualifica os atos jurisdicionais.

Assim, os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais têm de submeter suas contas a julgamento pelo TCU anualmente, sob a forma de tomada ou prestação de contas. Assim, a função judicante ocorre quando o TCU julga

as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. (TCU, 2017)

As prestações de contas, as fiscalizações e demais assuntos submetidos à deliberação do Tribunal organizam-se em processos. Cabe a cada ministro ou auditor do Tribunal, atuando como ministro-substituto, a missão de relatar esses processos, apresentar voto e submeter aos pares proposta de acórdão, após análise e instrução preliminar realizadas pelos órgãos técnicos da Secretaria do Tribunal. (TCU, 2017)

A competência sancionadora é fundamental para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento de danos ao erário. Está prevista no Inciso VIII do art. 71, que assim estabelece:

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;

Entre as penalidades existentes, pode-se citar, por exemplo, a aplicação de multa por infração à Lei das Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal, o afastamento do cargo de servidores públicos que obstruem uma auditoria, a declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, a declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança e a decretação de indisponibilidade de bens.

Para reforçar a competência sancionadora do TCU, a Constituição previu, ainda, que as decisões do Tribunal que resultarem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º).

Em síntese, a função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do

Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas. Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. (TCU, 2017)

A competência consultiva se refere à elaboração de parecer prévio sobre as contas do presidente da República, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo, e está prevista no Inciso I do Art. 71, que assim estabeleceu:

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;

A competência está prevista no Inciso VII do Art. 71 e está assim definida:

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;

Nas palavras do TCU (2017), a função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A competência corretiva se concretiza por meio de dois procedimentos que se encontram encadeados, previstos nos incisos IX e X do art. 71: a fixação de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (Inciso IX); e



a sustação, se não atendido, da execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Em se tratando de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis (§1º, do Art. 71). 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 (§2º, do Art. 71).

Segundo o TCU (2017), a função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, 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.



SAIBA MAIS

A EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO ATRIBUÍDA ÀS DECISÕES DO TCU

A eficácia de título executivo atribuída às decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa tem gerado uma grande controvérsia quanto à competência para execução. Há alguns constitucionalistas que advogam que o título executivo representado pelos débitos ou multas deva ser executado pelo próprio Tribunal de Contas, e não pela Advocacia-Geral da União, no caso da União, ou pelas Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, como tem sido efetuado, em função do disposto nos artigos 131 e 132 da CF/88.

No entanto, em contraposição ao que defendem esses constitucionalistas, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema e, em maio de 2002, no Recurso Extraordinário nº 223.037-1, decidiu, por unanimidade, em sentido contrário à promoção da execução judicial pela Corte de Contas, por ausência de previsão expressa sobre a matéria, mantendo o entendimento de que a execução deve ser realizada pela Advocacia Pública de cada ente federativo.

Por sua vez, a ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle. (TCU, 2017)

Por fim, atua o Tribunal de Contas da União de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional. (TCU, 2017)

Em síntese, o Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

3.2.2. A COMPOSIÇÃO DO TCU

A composição do TCU está prevista no art. 73 da Constituição de 1988.

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional e é integrado por nove ministros.

Os ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

- I. mais de 35 e menos de 65 anos de idade;
- II. idoneidade moral e reputação ilibada;
- III. notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- IV. mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Os ministros do Tribunal de Contas da União são escolhidos pelo presidente da República e pelo Congresso Nacional da seguinte forma:

- I. um terço pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;
- II. dois terços pelo Congresso Nacional.

Ou seja, dos nove ministros, seis são indicados pelo Congresso Nacional; um, pelo presidente da República; e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal.

Nossa Carta Magna prevê ainda a figura do auditor que, no TCU, são em número de três, aprovados por concurso público e cuja atribuição é substituir os ministros em seus afastamentos e nos casos de vacância. 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.

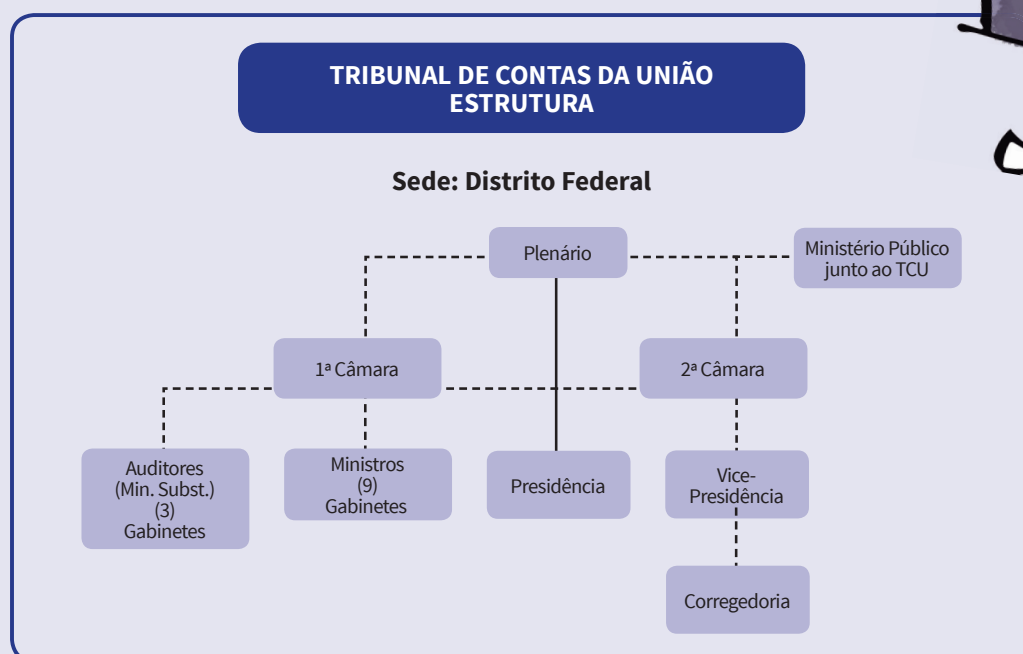
Os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto a aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da CF/88.

3.2.3. O FUNCIONAMENTO DO TCU

As deliberações do TCU são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima do Tribunal – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras. Nas sessões do Plenário e das Câmaras, é obrigatória a presença de representante do **Ministério Público** junto ao Tribunal.

FIGURA 1

ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DO TCU



Fonte: TCU

Para desempenho da missão institucional, o Tribunal dispõe de uma Secretaria, que tem a finalidade de prestar o apoio técnico necessário para o exercício de suas competências constitucionais e legais. Essa Secretaria é composta de várias unidades, entre as quais, a Secretaria-Geral das Sessões, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo. (TCU, 2017)

A gerência da área técnico-executiva do controle externo está entregue à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), à qual estão subordinadas as unidades técnico-executivas sediadas em Brasília e nos 26 Estados da federação. A estas últimas

cabe, entre outras atividades, fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados para estados e municípios, geralmente mediante convênio ou outro instrumento congênere. (TCU, 2017)

O próprio TCU elenca cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a sua atividade de fiscalização (TCU, 2017):

I. LEVANTAMENTO: instrumento utilizado para conhecer a organização e o funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

II. AUDITORIA: por meio desse instrumento verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;

III. INSPEÇÃO: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;



O Ministério Público é órgão autônomo e independente cuja missão principal é a de promover a defesa da ordem jurídica. Compõe-se do procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República, entre concursados com título de bacharel em Direito.

IV. ACOMPANHAMENTO: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;

V. MONITORAMENTO: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Desses instrumentos, analisaremos mais detalhadamente os procedimentos estabelecidos para a realização de inspeções, auditorias e acompanhamentos, nos termos da Instrução Normativa nº 9, de 16 de fevereiro de 1995.

Inicialmente, importa ressaltar que compete originária e privativamente ao Plenário do TCU deliberar sobre a realização de inspeções e auditorias do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, bem como do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União.

No que se refere à inspeção, as normas internas do TCU determinam que ela será realizada independentemente de inclusão em plano de auditoria, podendo ser determinada pelo Plenário, pela Câmara, pelo relator ou por delegação deste, com base em proposta fundamentada, que demonstre os recursos humanos e materiais existentes na Unidade, e daqueles a serem mobilizados em sua execução.

Como já definido, a Auditoria é o procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para, com a finalidade de subsidiar a instrução e o julgamento de processos de tomadas e prestações de contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos federais, atender a pedidos do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas ou Comissões, e assegurar a eficácia do controle.

As inspeções e auditorias devem ser realizadas em conformidade com um programa de trabalho previamente elaborado e aprovado no âmbito da Unidade Técnica responsável pela execução.

O servidor credenciado para realizar inspeções e auditorias tem livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, com acesso a todos os documentos e informações necessários, podendo, inclusive, requerer aos responsáveis pelos órgãos e entidades os documentos e informações entendidos necessários. Em contrapartida, tais servidores deverão guardar sigilo sobre dados e informações obtidos nos trabalhos pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização.

Nas inspeções, auditorias e acompanhamentos serão verificados os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados e sua consonância com os princípios aplicáveis à Administração Pública, especialmente os estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

No curso de inspeções ou auditorias, se constatado procedimento de que possa resultar dano ao erário ou irregularidade grave, a equipe representará, desde logo, com suporte em elementos concretos e convincentes, ao titular da Unidade Técnica, o qual submeterá a matéria ao respectivo relator, observada a urgência requerida, com proposta de fixação de prazo, não superior a 5 (cinco) dias úteis, para que o responsável se pronuncie sobre os fatos apontados.

3.3. OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS – TCE

Os Tribunais de Contas dos Estados são estruturados de acordo com o disposto nas respectivas Constituições Estaduais, respeitado o disposto na Constituição Federal de 1988, que assim estabeleceu em seu Art. 75:

Art. 75. *As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.*

Parágrafo único. *As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.*

O art. 70 do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) manteve a competência dos tribunais estaduais existentes em cada Estado até que a mesma fosse definida na Constituição do Estado, nos termos do seu art. 125, § 1º. Todos os estados da federação já definiram tal competência em suas constituições.

A Constituição federal vedou ainda a criação de Tribunais, Conselhos e órgãos de contas municipais (art. 31 § 4º). Porém, os municípios que já possuíam tais instituições anteriormente à promulgação da CF/88 poderiam mantê-las. Os demais municípios teriam o controle externo da Câmara Municipal realizado com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do Ministério Público.

Como estabelecido no parágrafo único do Art. 75, os Tribunais de Contas dos Estados são integrados por sete conselheiros, sendo quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo governador do Estado, nos termos da Súmula 653 do STF.

O Supremo Tribunal Federal sumulou ainda o entendimento de que deve haver conselheiros substitutos nos Tribunais Estaduais, cabendo ao chefe do Poder Executivo indicar um deles em sua lista, quando da escolha de um dos conselheiros.

Em linhas gerais, os procedimentos seguem os moldes do TCU. As decisões da Corte de Contas dos Estados são tomadas em plenário. Os processos são distribuídos, normalmente por sorteio, a um conselheiro-relator, a quem compete proceder à sua instrução, tomando todas as providências cabíveis com vistas à regularidade processual.

Ao final, após a oitava do Ministério Público, o processo é relatado em sessão plenária, proferido o voto fundamentado e os demais conselheiros votam em seguida, acompanhando ou não o relator. Podem ainda pedir vista do processo e proferir voto revisor, que também será submetido à sessão plenária para a apreciação por todos os conselheiros. Neste ponto, o relator poderá manter ou retirar

seu voto. Para o presidente da Corte não são distribuídos processos, cabendo a ele presidir as sessões e proferir voto em caso de empate.

Como já mencionado, a Constituição do estado do Ceará, promulgada em 5 de outubro de 1989, trouxe os mandamentos da função fiscalizadora do Poder Legislativo nos artigos 67 a 80. Seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1988, definiu que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

No próximo fascículo, analisaremos mais detalhadamente as origens, a estrutura administrativa e funcional e os procedimentos de fiscalização e controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

3.4. OS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – TCM

Importante ressaltar que a Constituição Federal vedou, no seu art. 31, § 4º, a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais. Os tribunais que já existiam antes da promulgação da Constituição de 1988, como os dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, puderam permanecer em funcionamento. O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 687, que a Constituição impede que os municípios criem os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas.

No entanto, é permitido que os Estados-membros, em suas constituições, instituem órgão estadual denominado conselho ou tribunal de contas dos municípios, incumbido de auxiliar as Câmaras de Vereadores no exercício de seu poder de controle externo. Esses conselhos ou tribunais de contas são, portanto, qualificados como órgãos estaduais, mas atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras Municipais. A prestação de contas desses tribunais, por serem órgãos estaduais, é feita perante o Tribunal de Contas do Estado e não perante a Assembleia Legislativa.

Até 2016, existiam, no Brasil, quatro Tribunais de Contas dos Municípios, localizados nos estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás.

Aos Tribunais de Contas dos Municípios compete:

- I. apreciar as contas prestadas pelos prefeitos dos municípios do Estado a que ele é vinculado, mediante parecer prévio elaborado em prazo definido na Constituição do respectivo Estado;
- II. julgar as contas dos administradores, inclusive as das Mesas das Câmaras Municipais e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- III. apreciar, para fim de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;
- IV. realizar, por iniciativa própria, ou da Câmara Municipal, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas do Poder Legislativo e Executivo Municipal;
- V. prestar as informações solicitadas pela Câmara Municipal sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VI. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- VII. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;
- VIII. propor à Câmara Municipal a sustação de execução de ato impugnado por irregularidade;
- IX. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- X. comunicar à Câmara Municipal, para fins de direito, a falta de remessa, dentro do prazo, das contas anuais e balancetes mensais;
- XI. examinar as demonstrações contábeis e financeiras constantes de balancetes mensais, determinando as regularizações necessárias na forma que a lei estabelecer;
- XII. editar atos, instruções normativas e resoluções, no âmbito de suas atribuições, para o completo desempenho do controle externo, os quais deverão ser observados pelas administrações municipais.





Os Tribunais de Contas dos Municípios são, em geral, integrados por sete Conselheiros, e têm sede na Capital do Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o Território Estadual e deverão encaminhar à Assembleia Legislativa Estadual, anualmente, relatório de suas atividades, prestando informações, sempre que lhe forem requisitadas.

Entre os conselheiros deverá haver auditores, normalmente em número de três, que serão nomeados mediante concurso de provas e títulos, promovido pelo Tribunal.

Junto ao Tribunal também deverá haver uma Procuradoria de Contas, normalmente integrada por um procurador geral e dois procuradores, nomeados, pelo governador do Estado, dentre brasileiros, bacharéis em Direito, mediante concurso público de provas e títulos.

Em síntese, os Tribunais de Contas dos Municípios exercem as mesmas competências atribuídas ao TCU e ao TCE, somente modificando o âmbito de atuação que, no caso dos TCM, são os municípios do Estado a que pertence o tribunal.

Assim, à sociedade importa tomar consciência de que é parte fundamental no exercício do controle e fiscalização do dinheiro público, devendo se inteirar das atividades dos Tribunais de Contas, bem como das do Poder Legislativo, denunciando irregularidades, ilegalidades e quaisquer desvios que produzam danos ao patrimônio público.



SAIBA MAIS

PLANO DE CONTROLE EXTERNO DO TCU

O Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução – TCU 246, de 30 de novembro de 2011, instituiu o Plano de Controle Externo como instrumento de planejamento das ações de controle.

O Plano de Controle Externo é proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal e das Contas do presidente da República e deve ser elaborado em consulta aos relatores das listas de unidades jurisdicionadas e das contas do governo, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado.

O Plano de Controle Externo, cuja periodicidade é bianual, deve conter:

- a. As linhas de ação que orientam as atividades da Segecex rumo ao alcance dos objetivos estratégicos;
- b. As diretrizes a serem observadas no cumprimento dos dispositivos do Plano, especificando, quando cabível, as formas de atuação prioritárias;
- c. A estimativa de recursos a serem alocados para seu cumprimento; e
- d. A demonstração de sua compatibilidade com o Plano Estratégico por meio da vinculação das linhas de ação com os objetivos estratégicos do Tribunal.

O Plano de Controle Externo para o biênio 2015-2017 pode ser consultado no site do TCU no seguinte endereço: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-da-uniao-vigencia-abril-de-2015-a-marco-de-2017.htm>.



SAIBA MAIS

Os deputados estaduais do Ceará aprovaram no dia 21 de dezembro de 2016 a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que extingue o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) no Ceará. Na votação em primeiro turno, foram 31 votos a favor, 12 contra e uma abstenção. No segundo turno, 31 votaram “sim”, nove votaram “não” e houve uma abstenção.

No entanto, em 28 de dezembro de 2016, atendendo a um pedido da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), a presidente do Supremo Tribunal Federal, ministra Cármen Lúcia, concedeu liminar para suspender os efeitos da Emenda Constitucional 87/2016 do Estado do Ceará na integralidade, até novo exame a ser feito pelo relator da ADI, ministro Celso de Mello.



PERFIL DO AUTOR

Autor Prof. Marcelo Lettieri Siqueira: Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil desde 15 de julho de 1999. Foi Coordenador-Geral de Estudos, Previsão e Análise da Receita Federal em 2009 e atualmente trabalha na fiscalização da Delegacia da Receita Federal em Fortaleza. É graduado em Engenharia Mecânica-Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA (1994), com Mestrado (2002) e Doutorado (2004) em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. É professor colaborador e pesquisador da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Professor Convidado do FGV/Management da Fundação Getúlio Vargas – FGV, da Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF e da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. É pesquisador do CNPq na área de Economia, atuando principalmente nas áreas de política e administração tributárias, evasão fiscal, crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda. Sua produção acadêmica inclui livros, capítulos de livros e trabalhos publicados em várias revistas especializadas, tais como Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE/IPEA), Estudos Econômicos (USP), Revista de Economia Contemporânea (REC/UFRJ), Revista de Economia Aplicada (REA/USP), Revista de Finanças Públicas (Monografias/STN) e Revista de Administração Tributária (CIAT). Foi premiado nos concursos de monografias do Tesouro Nacional (1º Lugar em 2002 e 2º Lugar em 2004), do Centro Interamericano de Administrações Tributárias – CIAT (2º lugar em 2005), do IPEA/CAIXA (Menção Honrosa em 2004 e 2º lugar em 2005), Prêmio do V Encontro de Economia do Ceará em Debate (1º Lugar em 2009) e Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB (2º Lugar em 2012). (Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7186597896230355>).



REFERÊNCIAS

1. AVRIL, Pierre e GICQUEL, Jean. Droit Parlementaire, 2ª ed., Paris, Montchrestien, 1996.
2. BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico. Ano I – n.º. 9 – dezembro de 2001. Salvador/BA – Brasil.
3. MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. Introdução, trad. e notas de Pedro Vieira Mota. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
4. MELO, Verônica Vaz de. Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro. Portal Âmbito Jurídico. Consultado em 16 de janeiro de 2017. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198.
5. MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
6. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm.
7. SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. Revista de informação legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/198698>.
8. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969. São Paulo: RT, 1970.
9. TCU. Conheça o TCU. Institucional. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/> (Consulta em 18/01/2017). 2017.



TRANSPARÊNCIA NA
GESTÃO PÚBLICA
CONTROLE CIDADÃO

fdr.org.br/gestaopublica

Realização



Fundação
Demócrito Rocha



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Promoção

O POVO
Você presente.

O POVO CBN
A RÁDIO QUE TOCA NOTÍCIA
FM 95.5 - AM 1.010