

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 174

Abril/junho – 2007

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

As contas de governo da República e os Tribunais de Contas

Francisco Eduardo Carrilho Chaves

Sumário

1. Contextualização. 2. Relato sucinto do procedimento adotado para julgar as contas. 3. As diferenças entre as contas de governo. 4. Conclusão.

1. Contextualização

Este artigo se propõe a estudar a natureza das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, constituídas pela reunião das contas do próprio chefe do Poder Executivo federal com as de outras autoridades, para discutir o papel dos tribunais de contas nos seus julgamentos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF) estabeleceu o conceito Contas de Governo. No nível federal, além das contas do Presidente da República, originalmente previstas na Carta Política, as Contas de Governo incluem as do Presidente do Senado Federal (SF), do Presidente da Câmara dos Deputados (CD), do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), dos presidentes dos tribunais judiciais superiores – consolidando as dos tribunais que lhes são respectivamente vinculados –, do Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Chefe do Ministério Público da União (MPU). Também por força da LRF, há contas de governos estaduais e municipais, similares às contas federais, mas elas não se-

Francisco Eduardo Carrilho Chaves é Consultor Legislativo do Senado Federal, Ex-Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, Pós-graduando da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Engenheiro mecânico pela Universidade Federal Fluminense.

rão o objeto do presente trabalho, sem prejuízo de, ocasionalmente, haver remissões a regras aplicáveis a esses entes federados.

Os diplomas instituidores das diferentes contas são elementos decisivos para nossa análise. Por oportuno, advertimos que inúmeros dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal têm suas constitucionalidades contestadas, mas, por força de imperativos metodológicos e da necessária delimitação temática, em virtude do espaço disponível, ater-nos-emos apenas à matéria relativa à participação dos tribunais de contas no julgamento das Contas de Governo. Mais precisamente, no papel do TCU na avaliação de mérito das Contas do Governo da União.

2. *Relato sucinto do procedimento adotado para julgar as contas*

No que tange aos procedimentos adotados na apreciação e julgamento das diferentes Contas de Governo, a legislação adotou ritos similares.

Os dispositivos constitucionais relativos ao processamento e julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República são os seguintes:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

Registro imprescindível é de que a LRF criou Contas de Governo de outras autoridades e determinou que todas sejam prestadas pelo Presidente da República. Esse artifício permite que todas se enquadrem logicamente na expressão “contas prestadas pelo Presidente da República”. A cada ano, o chefe do Executivo as reúne e entrega (presta) formalmente ao Presidente do Congresso Nacional, em até sessenta dias da abertura da sessão legislativa. Após a Emenda Constitucional nº 50, de 2006 – EC 50/2006,

a sessão legislativa passou a inaugurar-se em 2 de fevereiro.

Inexiste definição de prazo na Constituição para que o Congresso encaminhe as contas ao TCU. Da data em que as recebe, a Corte de Contas, ela sim, tem sessenta dias para emitir pareceres prévios sobre elas. O Regimento Interno do TCU estipula que o Ministro-Relator desses pareceres leve o relatório e os respectivos projetos de pareceres à apreciação do Plenário, em cinquenta dias do recebimento (RITCU art. 223). Entende-se esse último prazo como uma medida de resguardo do Tribunal, garantindo-lhe dez dias para eventuais alterações decorrentes da discussão no Pleno e para impedir que entraves burocráticos imprevistos impeçam o cumprimento do ditame constitucional.

É de notar que a Carta Política fala somente em parecer prévio, no singular, pois, até a LRF, as contas a serem julgadas pelo Congresso eram apenas as do Presidente da República. A emissão de vários pareceres já foi incorporada ao Regimento Interno do TCU (RITCU), mas a Lei Orgânica da Corte (LOTUCU) continua a se referir somente a um parecer prévio.

Os pareceres prévios do TCU servem de subsídio para que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, prevista no § 1º do art. 166 da Constituição, exerça a competência que lhe é cometida, ou seja, a de emitir pareceres sobre essas contas. Há, portanto, pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas e pela comissão mista. Por serem anteriores aos da comissão mista, os pareceres exarados pelo órgão técnico de contas são adjetivados de prévios.

Quanto aos pareceres prévios conclusivos sobre as Contas de Governo de responsabilidade dos tribunais de contas estaduais, municipais ou dos municípios de um Estado, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou que o prazo para sua emissão será de sessenta dias do recebimento pelo órgão (mesma regra do nível federal), desde que

as constituições estaduais e leis orgânicas municipais não estabeleçam outro prazo (*ca-put* do art. 57 da LRF). O período de tempo que esses tribunais têm para a emissão dos pareceres prévios é ainda mais elástico, quando se tratar de município que não seja capital e que tenha menos de duzentos mil habitantes: cento e oitenta dias (LRF art. 57, § 1º).

Ainda que seja óbvio, frisamos que qualquer parecer, prévio ou não, deve ser conclusivo. A sua emissão faz parte do devido processo legal aplicável ao julgamento das Contas de Governo. Sendo assim, não podem ser dispensados. Os pareceres prévios do TCU municiam os Senadores e Deputados da Comissão Mista e o Plenário do Congresso com informações de cunho eminentemente técnico e objetivo. O Tribunal é o órgão habilitado para processar e fornecer esses dados, intimamente vinculados às suas atribuições institucionais. A despeito de os pareceres da Corte de Contas serem imprescindíveis ao processo de julgamento, eles não vinculam as conclusões dos pareceres da Comissão Mista ou a deliberação de mérito, pelo Congresso.

As contas do Presidente do TCU têm processamento ligeiramente distinto. Elas são encaminhadas à Comissão Mista Permanente e, antes de serem juntadas às demais congêneres para julgamento pelo Congresso Nacional, recebem apenas um parecer, emitido por essa Comissão.

Os pareceres da Comissão Mista constituem a base para o relator designado elaborar o projeto de decreto legislativo que conterá as propostas de mérito para o julgamento de cada uma das Contas de Governo. A votação da proposição e, conseqüentemente, os julgamentos cabem ao Plenário do Congresso Nacional, que utiliza o decreto legislativo para consubstanciá-los.

3. As diferenças entre as contas de governo

A prestação de contas pelo Presidente da República ao Poder Legislativo está nas

constituições brasileiras desde a de 1934, exceção feita à Constituição ditatorial de 1937, do Estado Novo, outorgada por Getúlio Vargas e redigida pelo jurista Francisco Campos, Ministro da Justiça à época. Claramente inspirada na também autoritária Constituição polonesa daquele período, a referida Carta recebeu a alcunha de Polaca.

Preliminarmente, há que se referir à expressão “contas *prestadas pelo* Presidente da República”, utilizada no Texto Constitucional. Percebe-se que não houve delimitação de sua amplitude, que teria ocorrido caso a expressão fosse “contas *do* Presidente da República”. Essa particularidade é de especial importância, conforme será demonstrado.

Relembrando, o inciso XXIV do art. 84 da Constituição, dispositivo remanescente do texto originário, comete ao Presidente da República competência privativa de prestar, cada ano, ao Congresso Nacional, as contas referentes ao exercício anterior, em até sessenta dias posteriores à abertura da sessão legislativa. Em não sendo prestadas no tempo devido, tais contas serão tomadas pela Câmara dos Deputados (art. 51, II). O Congresso Nacional, exclusivamente, as julgará (art. 49, IX), depois de apreciação pelo TCU, expressa em parecer prévio (art. 71, I) emitido em sessenta dias do recebimento, e de parecer da Comissão Mista Permanente de Deputados e Senadores do § 1º do art. 166 da Lei Maior (inciso I deste parágrafo).

A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), determina que as contas prestadas pelo Presidente da República “consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal” (parágrafo único do art. 36). Os orçamentos são o fiscal, o de investimentos das estatais e o da seguridade social.

O Regimento Interno do TCU (RITCU) prescreve que as contas do Presidente da República consistirão exatamente no que foi estabelecido no parágrafo único do art. 36

da LOTUCU. Todavia, no que tange às demais contas de governo, a norma regimental exige que incluam quadro consolidado de gestão fiscal e relatório do respectivo órgão de controle interno, com manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira no exercício com as metas fixadas no plano plurianual e com os dispositivos constitucionais e legais, em especial a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Essas definições são imprescindíveis para garantir ao Tribunal os elementos necessários à emissão dos pareceres prévios sobre as contas.

Não é demasiado lembrar que, no âmbito de sua competência e jurisdição, o TCU é dotado de poder regulamentar, sendo-lhe permitido expedir atos normativos sobre matéria de sua atribuição e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos. Os jurisdicionados, sob pena de responsabilidade, estão obrigados ao cumprimento de tais normas (art. 3º da LOTUCU).

O art. 58 da LRF firma também que “a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições”; mas, conforme já observamos, as contas não se resumem a essas informações.

Cumpre ressaltar que as disposições constitucionais e as da LOTUCU foram pensadas apenas em relação às contas do Presidente da República, pois as demais, criadas na LRF, sequer existiam quando de sua elaboração. Ainda que seja desnecessário provar isso, é clara essa evidência na previsão de um “parecer prévio”, no singular, a ser emitido pelo TCU. Como hoje há outras contas, além das do Presidente da República, o TCU emite um parecer prévio para cada uma delas, exceto para as do Presidente do TCU (arts. 221 a 229 do Regimento Interno

da Corte de Contas federal, já adaptado ao art. 56 da LRF).

A Lei Complementar nº 101, de 2000, dispõe, ainda, que os tribunais de contas não poderão entrar em recesso enquanto existirem Contas de Governo pendentes de parecer prévio (art. 57, § 2º).

Releva aduzir, também, que as Contas de Governo, estatuídas nos moldes da LRF, à exceção da determinação legal, não possuem qualquer elemento que as exclua do conjunto das contas de gestão dos administradores públicos (“contas dos administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos”), que são julgadas pelo TCU (CF art. 71, II).

Faz-se alerta para a ADI nº 2.238/DF, com pedido de medida cautelar, ainda não julgada, relatada pelo Min. Carlos Brito, pela qual se arguiu a inconstitucionalidade, entre outros dispositivos da LRF, dos seus arts. 56 e 57. A liminar não foi concedida. Segundo a petição inicial do *writ*, somente a emissão de parecer prévio das contas do Presidente da República teria caráter constitucional. As disposições referentes a pareceres prévios sobre as contas de todos os demais Poderes e órgãos seriam inconstitucionais, visto que o inciso II do art. 71 da Constituição afetaria ao TCU o julgamento de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. Reproduzimos abaixo excerto da inicial da referida ADI:

“XXVIII – Da inconstitucionalidade do art. 56

01. O art. 56 estabelece que:

‘As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.’

02. A inclusão das contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário nas contas pres-

tadas pelos Chefes do Poder Executivo atenta contra o princípio constitucional da separação de poderes e viola o disposto nos incisos I e II do art. 70 da Constituição Federal, na medida em que submete parte das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário à sistemática adotada constitucionalmente para as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do inciso I do art. 70 da CF, enquanto que as contas dos demais órgãos da administração pública, segue a sistemática indicada no inciso II do art. 70 da CF.

XXIX – Da inconstitucionalidade do art. 57

01. De acordo com o disposto no art. 57 da LC 101/2000:

‘Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais’

02. De acordo com a sistemática adotada pelo art. 70 da CF, por força do que dispõe o art. 75 da CF, aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios as normas estabelecidas na Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

03. Dessa forma, aos Tribunais de Contas não cabe apenas emitir parecer prévio e nem em caráter conclusivo. Com efeito, no que se refere ao Chefe do Poder Executivo, o Tribunal de Contas aprecia suas contas mediante parecer prévio e, quanto às contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, os Tribunais de Contas as julgam.

04. Daí a inconstitucionalidade deste dispositivo, cuja declaração se requer, inclusive com pedido de sus-

pensão liminar de seus efeitos jurídicos, para que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos órgãos públicos não sofra qualquer abalo decorrente da aplicação de norma inconstitucional.”

Em face do que estabelece o art. 75 da Carta Magna, o mesmo se daria nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Não apenas essas disposições da Lei Complementar nº 101, de 2001, são objeto de contraste de constitucionalidade. A LRF está repleta de regras cuja adequação à Lei Maior é duvidosa, mas o Supremo tem sido extremamente cauteloso ao julgar ações diretas de inconstitucionalidade que envolvam seus dispositivos. No que tange ao Distrito Federal, referimo-nos ainda à ADI nº 1.557/DF, relatora Min. Ellen Gracie, por meio da qual o Governador pediu a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) que determinou competir à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) julgar as contas de gestão do respectivo Tribunal de Contas: TCDF. O fundamento da ADI foi o de que o art. 71, II, da Carta da República teria garantido implicitamente essa competência à própria Corte de Contas distrital. OSTF pronunciou-se pela constitucionalidade da norma.

O passeio tópico feito pela Constituição, pela LRF, pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno do TCU serviu para enfatizar diferenças significativas entre as contas do Presidente da República e as das demais autoridades. É sempre importante enfatizar que as contas do Presidente da República têm estatura constitucional. As outras, apenas legal.

As contas do Presidente da República sempre existiram como um instrumento de controle de cunho político sobre o Executivo, levado a termo pelo Legislativo. O seu julgamento é feito sobre bases macroeconômicas e sociais, balizado pelos parâmetros de alcance de metas e programas governamentais. Por conseguinte, esse instituto faz parte do equilíbrio republicano, cristaliza no princípio de *checks and balances* e nos de

independência e harmonia entre os Poderes. Em nosso ordenamento, a separação de poderes é cláusula pétrea (CF art. 60, § 4º, III).

Nada obstante alguns dados objetivos sejam levados em consideração no julgamento das contas do Presidente da República (análise dos balanços gerais da União e da execução dos orçamentos), a sua avaliação é de cunho indiscutivelmente político. Por conseguinte, esse julgamento tem carga evidentemente mais subjetiva do que objetiva.

Por sua vez, as contas criadas na Lei Complementar nº 101, de 2000, são avaliadas pela sua aderência aos limites e metas fiscais estabelecidos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, visando à transparência das contas públicas e à participação da sociedade em sua fiscalização, determina que as contas nela definidas sejam disponibilizadas, durante todo o exercício, pelo respectivo Poder Legislativo e pelo órgão técnico responsável por sua elaboração, para a consulta e a apreciação dos cidadãos e das instituições da sociedade (art. 49).

A diferença entre essas duas disposições salta aos olhos. Ainda que a regularidade e a transparência fiscal sejam da mais alta relevância, não há como confundir-las com os fins almejados por um governo. Visto que elas constituem obrigações fundamentais de todo administrador público, não podem ser encaradas, simplesmente, como duas meras alternativas, entre outras quaisquer, pelas quais se possa escolher os princípios que pautarão uma gestão. Para as contas surgidas com o advento da LRF, rejeitá-las pode indicar que a autoridade responsável incidiu em crime de responsabilidade ou em crime comum contra as finanças públicas. A teor do que dispõe a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, o processamento por crime de responsabilidade ou por crime contra as finanças públicas poderá caber, portanto, como corolário da rejeição dessas contas.

Evidenciadas as marcantes dissimilaridades existentes entre as contas do Presidente da República e as demais, resta ainda acentuar uma característica que, definitivamente

te, as distancia. Consoante já explicitado, enquanto as primeiras estão previstas no Texto Magno (em praticamente todas as Constituições republicanas, aliás), as outras surgiram com a LRF. Significa dizer, portanto, que, para abolir essas últimas, é suficiente editar lei complementar nesse sentido. No entanto, segundo entendemos, não é possível abolir as contas do Presidente da República. Um projeto de emenda constitucional com esse teor deveria ter a tramitação rejeitada, com base no art. 60, § 4º, III, da Constituição, porque seria tendente a abolir a separação dos poderes. Tratar-se-ia de manifesta tentativa de promover uma *capitis diminutio* do Poder Legislativo, vedada pretremente em nosso ordenamento jurídico.

Estamos diante de um dos temas mais instigantes do Direito, a extensão das emendas constitucionais diante das cláusulas pétreas. No presente caso, estariam em jogo o princípio da separação entre os poderes e o controle externo da Administração Pública. Este, consequência do estado democrático de direito, é delegado pela Constituição ao Poder Legislativo. A separação entre os poderes tem, sem dúvida, natureza pétrea; quanto ao controle externo, ainda que alguns lhe neguem tal característica, sua exclusão reduziria de tal modo o primeiro que acabaria certamente por anulá-lo de forma quase integral.

Citando Bryde, na monografia “Os Limites da Revisão Constitucional”, Gilmar Ferreira Mendes (1997) ensina que as chamadas “cláusulas de imutabilidade” contêm uma “proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais”. Essa vedação atinge, inclusive, as “emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição”.

4. Conclusão

Em face do exposto, afirmamos que as Contas de Governo não podem ser vislum-

bradas da mesma maneira. Há que se lançar sobre as contas do Presidente da República e, via de consequência, sobre as de todos os chefes do Poder Executivo das outras esferas de governo um olhar diferenciado.

Aduzimos que as regras constitucionais relativas às contas do Presidente da República são de eficácia plena, lembrando que elas são prestadas muito antes da LRF, tendo sido previstas, como se viu, já na Constituição de 1934. Segundo o escólio de José Afonso da Silva, regras constitucionais de eficácia plena são “aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular”.

Diante do que defendemos neste artigo, as contas do Presidente da República enquadram-se, portanto, nas normas constitucionais de eficácia absoluta, intangíveis, conforme definidas por Maria Helena Diniz (1992, grifo nosso), pois

“contra elas nem mesmo há o poder de emendar. Daí conterem uma força paralisante total de toda a legislação que, explícita ou implicitamente, vier a contrariá-las. Distinguem-se, portanto, das normas constitucionais de eficácia plena, que, apesar de incidirem imediatamente, sem necessidade de legislação complementar posterior, são emendáveis. Por exemplo, os textos constitucionais que amparam a federação (art. 1º), o voto direto, secreto, universal e periódico (art. 14), a separação de poderes (art. 2º) e os direitos e garantias individuais (art. 5º, I a LXXVII), por serem insuscetíveis de emenda são intangíveis, por força dos arts. 60, § 4º, e 34, VII, *a e b*.”

Igual sorte não é reservada às Contas de Governo das outras autoridades da República.

Tais fatores distintivos, considerados paralelamente aos objetivos precípuos de

garantia da manutenção da responsabilidade fiscal – imanescentes às contas dos Presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados, do STF, dos tribunais judiciais superiores, do TCU e do Chefe do MPU –, levam-nos a crer no acerto da tese defendida pelos partidos políticos requerentes na ADI nº 2.238/DF, que contesta a constitucionalidade dos arts. 56 e 57 da LRF.

Os parâmetros para o julgamento das contas criadas pela LRF –excluída, portanto, a do chefe do Executivo – enquadram-se perfeitamente nas competências estabelecidas na Carta da República para os tribunais de contas. Ademais, a Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 2000) atribui aos tribunais de contas o processamento e o julgamento das infrações administrativas preceituadas nos incisos de seu art. 5º, reproduzido a seguir:

“Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.”

O agente que incorrer em uma dessas condutas será apenado com multa de 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais, cujo pagamento é de sua responsabilidade pessoal (§ 1º do art. 5º da Lei de Crimes Fiscais), a ser processada e aplicada, como dissemos, pelo tribunal de contas.

A tipologia das infrações leva-nos, inexoravelmente, a perguntar: não são essas as condutas que também levam à rejeição das referidas contas? Sim. É igualmente ilógico raciocinar que caiba, a um órgão, julgar o mérito das contas e, a outro, processar e julgar, tão-somente para aplicar a sanção, a conduta que determina a carga meritória desse mesmo julgamento.

O que acontecerá, portanto, se as contas de determinada autoridade forem aprovadas pelo Congresso e, simultaneamente, suceder de o TCU, exercendo sua competência, processá-la, julgá-la e apená-la exatamente por haver incorrido em infração administrativa contra as finanças públicas? A situação não é impossível de ocorrer. Estar-se-ia diante de um claro nó institucional, porque não há que falar em submeter-se o TCU ao julgamento proferido pelo Congresso. Cabe lembrar, em boa hora, que o TCU é um órgão autônomo e independente, características que são consequência da necessária imparcialidade que deve nortear suas decisões. Sendo assim, é inapropriado colocá-lo em situação de subordinação. Por suas relevâncias, as principais atribuições do TCU estão enunciadas no próprio Texto Constitucional. A bem da verdade, estão inseridas no Capítulo I do Título IV, dedicado ao Poder Legislativo. No entanto, essa inserção não transforma o Tribunal em órgão subordinado ao parlamento. O art. 73 do Texto Magno assegura um quadro próprio de pessoal para o TCU, assim como lhe estende, naquilo que couber, as atribuições relativas à auto-organização do Poder Judiciário, estatuídas no art. 96. A autonomia do órgão está, portanto, assente na própria Constituição.

De outra sorte, e se acontecesse o inverso: o TCU aplicasse a multa da Lei de Crimes Fiscais e, posteriormente, as contas fossem julgadas favoravelmente pelo Congresso? Poderia o titular das contas pedir revisão da decisão do Tribunal? Novamente, estaria materializado evidente conflito institucional. Essa é uma questão sem resposta

hoje. Mais uma vez, insistimos que inexistência de coerência em quem julga as contas não pode aplicar a sanção correspondente à conduta que leva à rejeição delas.

Reafirmamos que, pela Carta da República, diante dos parâmetros que a LRF erige como balizadores para a análise das contas criadas por ela, os seus julgamentos deveriam caber aos Tribunais de Contas, exceção feita à do chefe do Executivo, por opção indiscutível do legislador constitucional originário. Para todas as outras, competiria aos órgãos de contas julgar e também aplicar a sanção da Lei de Crimes Fiscais, se fosse o caso.

Com fulcro nos argumentos expendidos neste artigo, concluímos por afirmar que as competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas foram diminuídas por instrumento impróprio: lei complementar.

Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1990. 7 v.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CRETELLA JUNIOR, José. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- DINIZ, Maria Helena. Norma constitucional e seus efeitos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. Direito administrativo moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- _____. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. Curso de direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- _____. _____. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. Direito administrativo e constitucional: estudos. São Paulo: Malheiros, 1998. 2 v.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, v. 5, n. 21, p. 69-91, out./dez. 1997.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- _____. Comentário contextual à constituição. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. Curso de direito constitucional positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- TÁCITO, Caio. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1975.