

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 132
outubro/dezembro – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União

JOSÉ DE RIBAMAR BARREIROS SOARES

SUMÁRIO

1. Considerações gerais. 2. Função de auxílio ao Legislativo. 3. Competências constitucionais do Tribunal de Contas da União. 4. A equiparação dos Ministros do TCU aos membros da magistratura. 5. Conclusão.

1. Considerações gerais

A autonomia dos órgãos de controle externo é questão amplamente discutida na doutrina, não só no direito pátrio, como também no direito comparado.

Esse tema foi objeto, inclusive, de profunda análise em vários congressos da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle das Finanças Públicas – INTOSAI, cuja orientação é no sentido da existência de um órgão de controle com independência firmada em nível constitucional.

Esta tem-se revelado ser a tendência nos diversos sistemas jurídicos, o que nos leva a indagar acerca da natureza jurídica desses órgãos.

No direito brasileiro, a Constituição federal dispõe, no art. 71, que

“o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete...”

Pretendem alguns fazer ilação diante desse dispositivo, no sentido de considerar o TCU como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Todavia, tal pensamento não resiste a uma exegese mais apurada do texto. Senão vejamos.

José de Ribamar Barreiros Soares é Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados, Professor de Direito da Universidade de Brasília, Mestre em Direito Público e Advogado.

2. Função de auxílio ao Legislativo

Em momento algum utiliza-se a Constituição da expressão “órgão auxiliar”. Se o legislador pretendesse dar essa função à entidade em exame, teria sido mais explícito, quer valendo-se da terminologia acima mencionada, quer contemplando o TCU no Capítulo I, Seção I, que trata da composição do Congresso Nacional.

Essa foi a sistemática adotada pelo constituinte ao tratar do Poder Executivo. No art. 76, afirma-se que “o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, *auxiliado* pelos Ministros de Estado”. Aqui vê-se claramente que os Ministérios são órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo, com a atribuição de auxiliar o Presidente da República.

Todavia, no que concerne ao Poder Legislativo, diz a Carta Magna que este “é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Não se acresceu a expressão “auxiliado pelo Tribunal de Contas da União”. Difícil, portanto, sustentar essa tese.

A Constituição italiana, por exemplo, no seu Título III, Seção III, trata dos órgãos auxiliares do Governo, dentre os quais se encontra o Tribunal de Contas (*Corte dei Conti*), a quem compete o controle preventivo de legitimidade sobre os atos do Governo e também aquele sucessivo sobre a gestão do orçamento do Estado.

Além disso, participa, na forma da lei, do controle sobre a gestão financeira das entidades para as quais o Estado contribui, em via ordinária, e relata diretamente às Câmaras o resultado do controle realizado.

Entretanto, mesmo considerando a Corte de Contas como órgão auxiliar, a Constituição italiana, ainda no art. 100, assegura a independência dessa instituição e dos seus integrantes perante o Governo.

Acerca dessa discussão, assim se pronuncia Odete Medauar:

“Resta verificar se a Corte de Contas insere-se no âmbito do Poder Legislativo. Parece-nos que a expressão ‘com o auxílio do Tribunal de Contas’, contida no art. 71 da Constituição federal, tem gerado certa confusão no tocante aos vínculos entre esse órgão e o Legislativo, para considerá-lo subordinado hierarquicamente a tal Poder, dada sua condição de auxiliar. Muito comum é a menção

do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarreta a idéia de subordinação. Confunde-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. A Constituição federal em artigo algum utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização... Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes.”¹

Voltemos, pois, à palavra “auxílio”. Ao dizer que o Congresso Nacional exerce o controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, a Constituição estabelece, entre essas duas instituições, um sistema de integração na realização de uma tarefa pública. A palavra “auxílio”, neste caso, tem um sentido apenas de apoio, ajuda, assistência, sem indicar qualquer subordinação.

Essa realidade pode, inclusive, ser verificada em outras passagens do Texto Constitucional, como é a hipótese do art. 74, IV, onde se prevê a existência de um sistema de controle interno, mantido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com a finalidade, entre outras, de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

Trata-se, sem dúvida alguma, de uma forma de auxílio ao controle externo, efetivado pelo sistema de controle interno mantido pelos três Poderes da União. Começamos, então, a perceber que prestar auxílio, apoio, não significa, de modo algum, reconhecer uma forma de subordinação.

3. Competências constitucionais do Tribunal de Contas da União

Por outro lado, uma análise das competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União servirá para afastar de vez qualquer dúvida acerca de sua verdadeira natureza jurídica.

¹ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 140-141.

De acordo com o art. 71, II, da Constituição, compete ao TCU

“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração pública direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

Em relação às contas dos administradores de autarquias, empresas públicas, fundações, ministérios e outros órgãos da administração pública direta ou indireta, os Tribunais de Contas ou Controladorias podem realizar fiscalização consistente em julgamentos, relatórios ou pareceres. No nosso ordenamento, o TCU julga essas contas.

A atividade de julgamento aqui prevista é incompatível com a função de mero órgão auxiliar. Até porque o Tribunal de Contas não está prestando auxílio, mas exercendo uma atribuição de julgador, de forma autônoma, em que sua decisão não é submetida ao Congresso Nacional para confirmá-la ou rejeitá-la. Tal independência seria inviável se se tratasse de órgão auxiliar. Se assim fosse, este emitiria parecer para posterior apreciação pelo órgão titular. Ainda, poderia ocorrer a submissão de sua decisão ao órgão hierarquicamente superior, que a confirmaria ou rejeitaria.

Realiza também o Tribunal de Contas inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o que poderá ocorrer mediante provocação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, ou por iniciativa própria. Se admitíssemos a qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo ao TCU, como poderíamos explicar que este tivesse autonomia para, de ofício, determinar a realização de inspeções e auditorias em qualquer dos Poderes da República? Mais uma vez, vai-se definindo sua posição de independência mesmo em relação ao Congresso Nacional.

Outra circunstância que nos demonstra o caráter autônomo desse órgão é a possibilidade de

“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”(art. 71, VIII, da CF).

Além disso, pode também

“assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”(inciso IX),

e

“sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal”(inciso X).

Tais atribuições são próprias de um órgão autônomo, independente, que não se subordina a nenhum dos Poderes constitucionalmente constituídos.

Nesse sentido, ao dispor sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no seu art. 1º, estabelece que:

“Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei...”

Refere-se, pois, a Lei Orgânica a *órgão de controle externo*, e não a *órgão auxiliar de controle externo*.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15/93, também se refere àquele ente como *órgão de controle externo*.

Consagra-se, mais uma vez, a natureza de ente administrativo autônomo ao Tribunal de Contas da União.

4. A equiparação dos Ministros do TCU aos membros da magistratura

Por fim, registre-se que

“os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”(art. 73, §3º, da CF).

Seria insustentável a tese de um órgão auxiliar do Poder Legislativo com as atribuições de aplicar sanções e impor determinações a outras autoridades, e até mesmo em relação ao Poder ao qual estivesse subordinado, fazendo-o de ofício.

Mais ainda inexplicável seria o fato de que os membros desse órgão auxiliar gozam de garantias e prerrogativas dos Ministros do STJ, entre elas a da vitaliciedade, quando nem mesmo os parlamentares são contemplados com esses direitos. Os membros do órgão auxiliar estariam em situação mais estável do que os do ente titular. Difícil de se conceber que os membros de um órgão hierarquicamente inferior gozassem de maior estabilidade do que seus superiores hierárquicos.

5. Conclusão

Toda essa análise nos conduz a uma conclusão lógica: o Tribunal de Contas da União é um órgão administrativo autônomo, que não pertence à estrutura de nenhum dos Poderes da República, nem está subordinado a qualquer um deles.

O controle e fiscalização dos atos da administração pública requerem a existência de um órgão independente, autônomo em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como corolário de um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, assim se expressa o mestre Antônio Roque Citadini:

“Pode-se verificar que, na atualidade, a independência de competências é a regra nos órgãos de controle de qualquer dos dois sistemas, Tribunais ou Controladorias. Em todos os países, o exercício

da função de fiscalização encontra-se estabelecido em leis, sendo em boa parte na própria Constituição, que dispõe de forma precisa sobre a competência dos órgãos de fiscalização, desvinculando-os de qualquer Poder ou órgão na tarefa de controle, limitado apenas pelo ordenamento jurídico.

A autonomia administrativa constitui-se pré-requisito para o funcionamento adequado dos órgãos de controle e, sem esse componente, os Tribunais ou Controladorias tornam-se meros departamentos submetidos ao interesse do Governo e, portanto, incapazes de fiscalizá-lo”.²

Como entidade administrativa independente, exerce o seu mister constitucional de órgão fiscalizador da legalidade e do mérito dos atos de todos aqueles que lidam com recursos públicos. Cabendo também ao Congresso Nacional a tarefa de exercer o controle externo, esses entes acabam por atuar de forma integrada, embora resguardada a independência de cada um, daí a assertiva constitucional no sentido de que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas”, vale dizer: o controle externo, pelo Congresso Nacional, será exercido de forma integrada com a fiscalização contábil, financeira e orçamentária atribuída ao Tribunal de Contas da União.

² CITADINI, Antônio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. São Paulo : Editora Max Limonad Ltda., 1995. p.71-72.