

TRIBUNAL DE CONTAS

Órgão criado em 7 de novembro de 1890 pelo Decreto nº 966-A. Adquiriu dimensão constitucional em 1891, quando lhe foram atribuídas as funções de “liquidar as contas da receita e da despesa e verificar sua legalidade”, antes de sua apresentação ao Congresso. Seus membros seriam nomeados pelo presidente da República com a aprovação do Senado, e só poderiam perder o cargo por sentença judicial. Pela Constituição de 1967 passou a denominar-se Tribunal de Contas da União (TCU).

ANTECEDENTES

A preocupação com a gestão da coisa pública no Brasil seguiu praticamente os rumos adotados em todo o mundo, onde surgiram juntas, controladorias, cortes e tribunais destinados a fiscalizar a execução dos gastos governamentais. Já na época colonial – 1680 – foram criados os primeiros órgãos controladores: as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Lisboa. Em 1808, na administração do príncipe regente dom João, instalou-se o Erário Régio e criou-se o Conselho da Fazenda, objetivando acompanhar a execução da despesa pública.

Com a Independência e a Constituição de 1824, o Erário Régio transformou-se no Tesouro, prevendo-se, a partir daí, os primeiros orçamentos e balanços gerais. Seguiram-se a isso várias tentativas de criação de um Tribunal de Contas. Todavia, somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da recém-instalada República tornaram tal projeto realidade.

CRIAÇÃO

Concebido com a missão de proceder ao “exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”, o Tribunal de Contas foi criado em novembro de 1890 por decreto assinado pelo chefe do governo provisório, marechal Deodoro da Fonseca. A iniciativa coube a Rui Barbosa, àquele tempo ministro da Fazenda.

Em sua exposição de motivos, ele via o Tribunal de Contas como um “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional (...). Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças”.

A Constituição de 1891, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas, inscrevendo-o no seu artigo 89. Sua instalação física somente foi possível em 17 de janeiro de 1893, com a presença do então ministro da Fazenda, Inocêncio, Serzedelo Correia, no Edifício do Tesouro, localizado na antiga rua do Sacramento, atual avenida Passos, na cidade do Rio de Janeiro. O primeiro presidente do tribunal foi Manuel Francisco Correia, ex-senador do Império.

Desde então, o Tribunal de Contas esteve presente em todos os textos constitucionais, sempre na posição de órgão autônomo e com destacadas funções, ainda que suas competências no correr da República tenham sofrido modificações.

O DESDOBRAMENTO DAS ATRIBUIÇÕES

A Constituição de 1934 ampliou a competência do Tribunal de Contas, incluindo entre suas atribuições o julgamento das conta dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, o acompanhamento da execução do orçamento, e o registro dos contratos de interesse da receita ou da despesa, que só assim seriam considerados perfeitos ou acabados. Estabeleceu ainda que seus membros gozariam das mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Em 24 de dezembro de 1935, a Lei nº 156 regulou o funcionamento do Tribunal de Contas,

fixando em sete o número de juizes de seu corpo deliberativo.

A Constituição de 1946, além das atribuições fixadas na Carta de 1934, encarregou o Tribunal de Contas de julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas e a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões. O tribunal foi considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União.

A Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, reorganizou o tribunal, fixando em nove seu número de ministros.

A CONSTITUIÇÃO DE 1967

A Constituição de 1967 introduziu sensíveis modificações na competência do Tribunal de Contas. De acordo com a nova carta constitucional, a fiscalização financeira e orçamentária da União passou a ser exercida pelo Congresso Nacional e por um sistema de controle interno do Poder Executivo. O Congresso deveria contar com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual caberia “a apreciação das contas do presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”, bem como o julgamento da “legalidade das concessões de aposentadoria, reformas e pensões”. Outras inovações importantes foram a instituição do Sistema de Controle Interno e da fiscalização *in loco*.

Na realidade, o regime anterior à Constituição de 1967 já não mais possibilitava o efetivo acompanhamento da gestão financeira e orçamentária da administração pública. A hipertrofia das funções do Estado e, especialmente, o crescente número de entidades com personalidade jurídica própria que se agasalhavam à sombra do poder público levaram os responsáveis pela elaboração da Carta de 1967 a pensar em soluções mais consentâneas com a realidade.

A idéia de instituir um corpo de Auditoria Geral, a exemplo do existente na América do Norte, foi prontamente rejeitada, porquanto desaconselhada pela tradição brasileira. Optou-se pela solução mais adequada. Extinto o registro prévio e mantido o Tribunal de

Contas, desde então sob a denominação de Tribunal de Contas da União (TCU), era preciso dotá-lo de instrumentos que lhe permitissem eficiência no exercício de sua missão. Dessa forma, além de suas competências jurisdicionais, foi conferida ao tribunal a faculdade de realizar as inspeções que julgasse necessárias, vinculando-se a ação do controle interno à de órgão de apoio à Corte de Contas, e evitando-se o gigantismo do aparelho de controle externo e a multiplicação indevida de esforços e de custos operacionais.

O TCU teve ampliado seu campo de atuação pela Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que lhe atribuiu a fiscalização orçamentária das entidades de administração indireta, como as sociedades de economia, as empresas públicas e as fundações, cujas contas eram até então examinadas por funcionários do Poder Executivo. O tribunal foi mantido como órgão auxiliar do Congresso no controle da administração financeira e orçamentária da União.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na Constituição de 5 de outubro de 1988, foram reinscritas, de forma significativamente ampliada, as competências e prerrogativas do TCU. Consagrou-se sua competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta – ministérios e órgãos correlatos – e da administração indireta, esta compreendendo autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. De igual modo, cabe ao tribunal julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário. E, no julgamento que faz, o TCU não só aprecia, por imperativo constitucional, a legalidade e legitimidade dos atos dos responsáveis, como também verifica se na aplicação dos recursos foram observados os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.

Pode o tribunal, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, realizar inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nas unidades dos três poderes da República, sem quaisquer ressalvas. É sua atribuição ainda

fiscalizar a aplicação das subvenções oficiais e renúncia de receitas governamentais e a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estados, ao Distrito Federal ou a municípios.

Incumbe também ao TCU 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 legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Na hipótese de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, cabe ao TCU assinar prazo para que o responsável adote providências corretivas; sustar a execução do ato impugnado, exceto quanto a contrato, cuja competência é do Congresso Nacional; representar ao poder competente sobre os abusos ou irregularidades verificados, e ainda, conforme o caso e a gravidade da transgressão, cominar sanções previstas em lei. Por força constitucional, as decisões do tribunal de que resulte imputação de débito ou cominação de multa têm eficácia de título executivo.

Por último, a Constituição de 1988 manteve uma das mais relevantes atribuições do tribunal: oferecer parecer prévio às contas anuais do presidente da República para posterior julgamento pelo Congresso Nacional.

Marcos Vilaça
colaboração especial

FONTES: *Almanaque Abril* (1976); BITTENCOURT, A. *Notas*; CORTÉS, C. *Homens*; HUGUENEY, C. *Tribunal*; MOREIRA, V. *Competência*; TRIB. DE CONTAS DA UNIAO. *Legislação*; TRIB. DE CONTAS DA UNIÃO. *Notas*.