

A Importância do Tribunal de Contas da União

Agaciel da Silva Maia

Em 23 de junho de 1826, Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges apresentaram projeto no Senado do Império visando criar o Tribunal de Contas da União. A iniciativa levou quase um século para se tornar realidade. Mas é uma trajetória que retrocede ao ano de 1680, quando foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionada a Portugal. A longa tramitação deveu-se à grande polarização entre os que defendiam, com veemência, a necessidade de as contas públicas serem controladas por um órgão externo, independente, e os que consideravam ser normal que os órgãos que executavam os orçamentos públicos tivessem competência, também, para fiscalizar a própria execução.

A discussão testemunhou a queda do Império e coube à recém-nascida República, que em 7.11.1890, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, assinou o Decreto nº 966-A, trazendo à existência o Tribunal de Contas da União. É relevante resgatar estas palavras extraídas da exposição de motivos de Rui Barbosa a propósito da criação do TCU: “Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a Legislatura e intervindo na administração, seja não só a vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda”.

Já na Constituição de 1891, no art. 89, é definida a sua missão e funcionamento. Mas a instalação dessa Corte ocorreria somente em 17.1.1893, como resultado dos esforços de Serzedelo Corrêa, Ministro da Fazenda de Floriano Peixoto. A sua competência, desde então, era de examinar, revisar e julgar as atividades relacionadas com a receita e a despesa da União. Eram uma espécie de câmara que conferia a legalidade das operações financeiras, antes que essas passassem pelo crivo do Congresso Nacional.

Com o passar do tempo, novas funções foram concedidas ao TCU nas constituições. Na de 1934, ele deveria acompanhar a execução orçamentária, o registro prévio das despesas e dos contratos, o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como a apresentação de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados. Na de 1937, essas funções foram mantidas, à exceção da exigência de seu parecer prévio sobre as contas presidenciais. A sua competência para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões advém da Constituição de 1946.

Agaciel da Silva Maia é Diretor-Geral do Senado Federal, membro do conselho universitário da Universidade Católica de Brasília, economista, com pós-graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas.

Na Carta de 1967, ratificada pela Emenda da Constitucional nº 1, de 1969, retirou-se do TCU o exame e julgamento prévios dos atos e contratos geradores de despesas e eliminou-se o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. Em nossa atual Constituição, o TCU teve a jurisdição e competência grandemente ampliadas, recebendo poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Neste ano em que se comemora o 80º aniversário da morte de Rui Barbosa, bem podemos resgatar a afirmação e advertência do grande Senador e jurista baiano quando, ao se referir ao TCU, afirmou que “nenhuma instituição é mais relevante, para o momento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos”.

É oportuno chamar a atenção para o fato de que, por ocasião das comemorações do centenário do TCU, em outubro de 1990, o Presidente do Senado Federal, José Sarney, já havia destacado que “no quadro de um processo democrático, no qual o exercício da democracia pressupõe a consciência da identidade histórica nacional, estas comemorações devem estar associadas ao conhecimento de tudo que contribua para uma maior compreensão do próprio significado da República para a História e para o Brasil”.

O EXEMPLO DE GRACILIANO RAMOS

A propósito, é oportuno destacar que Graciliano Ramos, o principal escritor do chamado romance regionalista-modernista, à época em que foi Prefeito de Palmeira dos Índios (AL), em sua gestão enviou relatórios de prestação de contas ao Governador de Alagoas, nos anos de 1929 e 1930. Já naquela época, com seus relatórios sobre a Prefeitura de Palmeiras dos Índios, primavam pelo apego ao caminho da ética e da gestão fiscal responsável, sendo sua obra hoje um dos marcos da literatura brasileira.

Sendo o ilustre autor de “São Bernardo” reconhecido pelo estilo claro, direto, simples e, especialmente, conciso – características encontradas em toda sua obra, inclusive nos “Relatórios”, poderia ficar decepcionado com a complexidade técnica e com o árido linguajar da atual Lei de Responsabilidade Fiscal, e uma lei a ser aplicada indistintamente pelos Governos Federal, Estaduais e por todos os Municípios, desde o maior e mais rico, São Paulo, aos mais pobres, como as suas queridas Quebrângulo e Palmeira dos Índios.

Em passagem memorável dos “Relatórios”, Graciliano Ramos faz menção à carga tributária do Município e à concessão de favores fiscais. Ele escreveu:

“No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. A receita, entretanto, calculada em 68:850\$000, atingiu 96:924\$985. E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores”.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o momento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.

Rui Barbosa

Sobre as suas prestações de contas o velho Graça afirmou: “Procurei sempre os caminhos mais curtos. Nas estradas que se abriam só há curvas onde as retas foram inteiramente impossíveis... Não favoreci ninguém. Devo ter cometido numerosos disparates. Todos os meus erros, porém, foram da inteligência, que é fraca”, deixando assim luminosa lição para àqueles que lidam com recursos públicos no país.

Não obstante todas essas nuances, para quem teve uma vida e uma obra centradas na crítica às desigualdades sociais e regionais, ao drama da seca, à questão latifundiária, ao coronelismo político e a outras mazelas que atingem os brasileiros menos favorecidos desde há séculos, observamos que estes problemas continuam tão cruciais como o foram há sete décadas passadas.

As atuais competências constitucionais do Tribunal de Contas da União, compreendem: apreciar as contas anuais do Presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios; prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista

Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades; fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras

O FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União, sediado Distrito Federal, é composto por nove ministros. Destes, seis são escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República. Dentre os escolhidos pelo Presidente, dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

A esta composição básica, integram o Tribunal três auditores, nomeados pelo Presidente da República, mediante concurso público, que substituem os ministros nos afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo. É importante assinalar que a composição desta importante Corte demonstra em alto relevo a harmonia entre os três Poderes da União.

Com referência aos julgamentos do Tribunal, estes são realizados em três Colegiados, quais sejam, o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros, sendo presidido pelo Presidente do TCU. As Câmaras são compostas por quatro ministros e um ou dois auditores, cada, conforme o caso. A Primeira Câmara é presidida pelo Vice-Presidente do Tribunal e a Segunda pelo ministro mais antigo no cargo.

No orçamento do ano passado houve supressão de várias taxas que existiam em 1928. (...) E não empreguei rigores excessivos. Fiz apenas isto: extingui favores largamente concedidos a pessoas que não precisavam deles e pus termo às extorsões que afligiam os matutos de pequeno valor, ordinariamente raspados, escorchados, esbrugados pelos exatores.

Graciliano Ramos

Ao passarmos em revista os principais trabalhos do TCU na última década (1990/1999), fica patente que o Tribunal vem exercendo sua função original, como corte julgadora e guardião da aplicação dos recursos públicos federais. Ao agir dessa forma, o Tribunal contribui para a melhoria da gestão dos recursos públicos, em função do exemplo resultante de condenações, sanções e determinações aplicadas.

Na última década, um esforço concentrado foi encetado para ampliar a vertente fiscalizadora e de orientação pedagógica, aumentando sobremaneira as auditorias regulares e aquelas que são decorrentes de denúncias e representações. Para cumprir com esse postulado, o TCU instituiu novos tipos de auditoria, visando examinar o desempenho do órgão ou entidade, sua eficiência e eficácia, como também a efetividade das ações governamentais. Em ambos os casos, como fruto dos trabalhos do Tribunal, determinações ou recomendações são feitas diretamente ao auditado.

Ao fiscalizar as atividades das unidades jurisdicionadas de forma concomitante e não a *posteriori*, mediante leitura de relatórios, o Tribunal vem potencializando o resultado benéfico de sua atuação.

Com quadros caracterizados pela excelência, é oportuno destacar que sua missão tem sido cumprida a contento graças ao empenho, dedicação e desprendimento dos servidores e autoridades do Tribunal de Contas da União.

A missão do TCU é, portanto, em última instância, garantir a boa administração, impedindo a prática de abusos no que tange ao bom uso do dinheiro público. Olhando a história republicana, pode-se constatar que o TCU afirma-se, cada vez mais, como uma instituição séria e respeitada por toda a sociedade. ■

“Ao fiscalizar as atividades das unidades jurisdicionadas de forma concomitante e não a posteriori, mediante leitura de relatórios, o Tribunal vem potencializando o resultado benéfico de sua atuação.”