
A VERDADEIRA FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Francisco Carlos Ribeiro de Almeida¹

I – O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – BREVE HISTÓRICO

1 – A história do Controle da Administração Pública no Brasil remonta ao período imperial quando a primeira Constituição política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, estabeleceu que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, debaixo do nome Tesouro Nacional”.

De 1826 a 1831 foram apresentados ao Senado e à Câmara dos Deputados projetos propondo a criação de um Tribunal de Contas. A proposta precursora foi apresentada por Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, senador, ministro da Fazenda e Visconde de Barbacena.

Em 1831, em decorrência da Lei nº 657, foi instituído o Tribunal do Tesouro Público Nacional, tendo sido extintos o Erário Régio e o conselho de Fazenda, criados em 1808, por Ato de D. João VI.

Tratava-se de órgão vinculado ao Poder Executivo, mais especificamente ao Ministério da Fazenda, ao qual competia realizar um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do exercício subsequente para encaminhamento à câmara dos Deputados.

A criação do Tesouro Nacional foi marco cronológico inicial do controle da gestão governamental no Brasil, com o advento dos orçamentos públicos e balanços gerais elaborados, examinados e publicados com periodicidade anual.

Já em 1857 o Marquês de São Vicente, senador e magistrado paulista, José Antônio Pimenta Bueno, em análise à Constituição Política do império, ao manifestar-se quanto à importância da criação do Tribunal de Contas, afirmou “é de suma necessidade a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e comprove a fidelidade das despesas com os créditos votados as receitas com as leis do imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprego dos valores do Estado e que enfim possa assegurar a realidade e legalidade de contas.

Sem esse poderoso auxiliar, nada conseguirão as Câmaras”.

Esta e outras manifestações de figuras expoentes da vida pública brasileira, na segunda metade do século XIX, já evidenciavam o que ainda hoje pretende-se demonstrar acerca da importância da participação do órgão técnico de Controle da Administração Pública, em apoio ao Congresso Nacional, na análise das despesas e receitas constantes da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

¹ Analista de Finanças e Controle Externo do TCU, Secretário de Controle Externo da SECEX/RJ.
R. TCU, Brasília, v. 32, n. 87, jan/mar 2001

2 – Por intermédio do Decreto nº 966/A, de 07 de novembro de 1890, e sob a influência de órgãos congêneres da França, Bélgica e Itália, foi criado o Tribunal de Contas com a missão de examinar as receitas e as despesas públicas. Em 1891, com a primeira Constituição da República, o Tribunal de Contas foi elevado ao nível constitucional do ordenamento jurídico brasileiro. Desde então, foi mantido em todos os textos constitucionais, promovidos alguns ajustes no rol de suas competências, mas sem alterações na essência do papel de Órgão responsável pelo Controle Externo da Administração Pública Federal, em auxílio do Congresso Nacional.

Em 1896, promoveu-se uma reforma do Tribunal de Contas, por meio dos Decretos números 392 e 2.409, quando foi regulamentada sua competência para examinar os atos vinculados à arrecadação de Receita Pública Federal.

3 - Com o advento da Constituição de 1967, sua nomenclatura foi alterada para Tribunal de Contas da União e foi-lhe atribuída competência para realizar auditorias nos órgãos/entidades federais.

4 – A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, define o papel do Órgão de Controle Externo da União, no Título IV (Da organização do Poder Legislativo), Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária).

a) O Artigo 70 estabelece:

- 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.

II – MODELO DE CONTROLE EXTERNO ESTABELECIDO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

5 - O artigo 71 identifica o Congresso Nacional como sujeito ativo, detentor de competência originária, do Controle Externo da União e estabelece que o exercício do Controle realizar-se-á com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual atribui as seguintes competências:

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

b) – *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 daqueles*

que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

c) – 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;

d) – **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 do artigo 71 da Constituição Federal;**

e) – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

f) – 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;

g) – **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;**

h) – 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;

i) – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

j) – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

l) – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

6 – Compete ainda ao Tribunal de Contas da União, nos termos da Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

a) emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, bem como sobre as contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário Federais e do chefe do Ministério Público, no prazo de 60 (sessenta) dias.

b) **fiscalizar o cumprimento da referida Lei Complementar, em auxílio ao Poder Legislativo, com ênfase no que se refere a:**

- atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- limites e condições para realização de operações de créditos e inscrição em restos a pagar;

- medidas adotadas para retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- providências tomadas, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e legais;
- alertar aos Poderes ou Órgãos da União acerca da iminência de frustração das metas de resultado primário ou nominal, em função de não se realizar a receita prevista, bem como acerca da extrapolação dos limites estabelecidos para as rubricas de despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessões de garantias, bem como gastos com inativos e pensionistas;
- verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e Órgãos da União, definidos na Lei Complementar; e
- acompanhar o cumprimento das regras estabelecidas na Lei Complementar para as operações de crédito realizadas pelo Banco Central do Brasil.

7 – A inserção de suas competências e composição no capítulo da Constituição que trata do Poder Legislativo e o comando insculpido no artigo 71, determinando que o Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, **será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, é evidência concreta da intenção do legislador constitucional em tratar o sistema de Controle Externo como um todo indissociável, conformado pelo Congresso Nacional, detentor da competência originária, e pelo Tribunal de Contas da União, órgão técnico especializado, detentor de competências constitucionais específicas de Órgão de fiscalização.

8 - Este arranjo constitucional, consagrado em inúmeros países dos 05 (cinco) continentes exclui a hipótese de intervenção isolada de um ou outro agente de Controle Externo (Congresso Nacional ou Tribunal de Contas da União) no mister de fiscalizar a administração pública federal.

O Controle Externo deve resultar de ações coordenadas e sinérgicas promovidas pelo órgão técnico (Tribunal de Contas da União) em harmonia com referenciais fixados pelo órgão político (Congresso Nacional) em cumprimento ao papel de guardião dos interesses superiores da sociedade e do Estado. Trata-se, por conseguinte, esta ação compartilhada, de indispensável implemento de condição para efetividade do Controle Externo e maximização dos resultados obtidos em prol da sociedade e da administração pública brasileiras.

9 - O equilíbrio e adequação deste modelo são perceptíveis na prática cotidiana do controle, um vez que promove a união da experiência e da vocação para o exercício do controle político, competência privativa do Congresso Nacional, à experiência e vocação do Tribunal de Contas da União para o exercício do controle técnico, aperfeiçoadas e consolidadas no transcurso dos seus 110 (cento e dez) anos de existência, destes 103 (cento e três) em operação. A estas características deve-se agregar as vantagens advindas da estrutura administrativo-operacional do Tribunal, cuja organização constitui uma rede capilarizada que se estende a todo território

nacional, interligada por um moderno e eficiente sistema de comunicação computadorizado.

Os resultados desta parceria institucional, determinada pela Constituição Federal, ainda não atingiram um grau satisfatório de eficácia e efetividade, mas têm proporcionado produtos (serviços públicos) de qualidade destinados à apropriação pela sociedade e administração pública brasileiras.

10 – Dessarte, o objeto de Controle compartilhado entre o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União é 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. Em cumprimento a este mister, deve-se verificar, nos limites do processo orçamentário (planejamento, autorização, execução e controle) e não apenas da execução dos orçamentos da União, os atos administrativos levados a efeito nos Órgãos e entidades federais vinculados aos poderes constituídos da União, no exercício de suas missões institucionais.

11 - Tais atos podem estar associados à execução da despesa ou à realização da receita pública e resultam de processo decisório próprio da gestão do erário.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ato administrativo, ao longo do seu processo constitutivo até a sua efetivação, sob a forma de normas infralegais, de bens e serviços públicos ou vínculos obrigacionais entre o particular e o Estado pode ser classificada em “ex-ante”, “pari-passu”, sucessiva ou “a posteriori”, quanto ao momento em que intervém o órgão de controle. Os objetivos fiscalizatórios devem contemplar tanto os atos administrativos que resultam em procedimentos de execução da despesa pública quanto aqueles necessários à realização da receita, um vez que esta é requisito legal daquela.

III – A QUESTÃO DA TEMPESTIVIDADE NO CONTROLE EXTERNO

12 - Em todas estas modalidades constitucionais de fiscalização, o Tribunal de Contas da União tem atuado, ao longo dos 107 (cento e sete) anos de sua existência (foi criado em 1890, mas instalado apenas em 1893) exclusivamente na fase ulterior à execução do ato administrativo (controle sucessivo ou “a posteriori”), quando os prejuízos financeiros, operacionais e sociais já foram imputados à administração pública, ao erário federal e à sociedade.

Ocorrido o dano, sua regularização, sob a forma de ressarcimento do débito, recuperação do crédito ou reparação de perdas imputadas à sociedade pela implementação, ineficiente, antieconômica e ineficaz de políticas públicas, pelo governo federal, somente ocorrerá no longo prazo, muitas vezes com pesados ônus ao erário e ao conjunto da sociedade, e sem qualquer garantia de reconstituição integral das condições financeiras, orçamentárias e patrimoniais originárias.

13 - A exceção a esta prática de controle ineficiente e ineficaz são os recentes e embrionários trabalhos de Auditoria de Desempenho realizados em decorrência de acordo de cooperação técnica firmado pelo Tribunal de Contas da União com o

Reino Unido, cujo arcabouço conceitual contempla, entre outros procedimentos relevantes, a avaliação de efetividade e legitimidade no processo decisório que resulta na escolha de políticas públicas pelo governo federal. Desta forma, dá-se início ao deslocamento gradual do eixo de intervenção do órgão técnico de controle externo, da posição “a posteriori” para as posições “ex-ante” e “pari-passu”.

14 – Este é um exemplo concreto de mudanças no conjunto de referências conceituais, que balizam a atuação do Controle Externo do país. Verifica-se que os trabalhos de Auditoria de Desempenho incluem entre seus objetivos, uma análise de efetividade dos procedimentos implementados pelo agente formulador de políticas públicas, ainda na fase preliminar do processo decisório: o planejamento. Desta forma, ao realizar Auditorias de Desempenho, o Tribunal de Contas da União, embora de maneira incipiente, já se faz presente na etapa gênese do processo orçamentário.

O que se pretende é o aperfeiçoamento desta prática e uma definição mais clara da adequada apropriação dos seus resultados, sob a forma de deliberações do Tribunal.

É de conhecimento geral, que é por intermédio dos orçamentos da União a que se refere o parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal, que o governo exerce a função de formulador de políticas públicas para atender às demandas sociais e aos interesses supremos do Estado. Esta característica dos orçamentos públicos coloca-os na esfera de interesse dos agentes de Controle Externo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), enquanto responsáveis pelo controle da legitimidade a que se refere o “caput” do artigo 70 da Constituição Federal. Este controle deve ser realizado, não apenas na fase de execução, mas, principalmente, na etapa em que receitas e despesas são autorizadas e convertidas em mandamento legal.

IV – O QUE PODE SER FEITO PARA ASSEGURAR A TEMPESTIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO A PARTIR DA ETAPA DE APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO ANUAL E DEMAIS PROJETOS A QUE SE REFERE O ARTIGO 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

15 - Em essência, este é o fim colimado por este estudo que se propõe a orientar uma reflexão institucional no âmbito do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União acerca da redefinição do papel do Órgão de Controle Externo no processo orçamentário.

O modelo proposto preconiza o compartilhamento de ações entre o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional na análise da proposta orçamentária anual e visa balizar a transição de um controle orçamentário reativo, de reduzida eficácia/eficiência, para um controle mais ágil, tempestivo, “ex-ante” e provedor de dados e informações que permitirão ao Congresso Nacional deliberar com a segurança que requer a transformação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo em Lei Orçamentária.

Como resultado, pretende-se agregar ações preventivas ao esforço que o Congresso Nacional já vem realizando para erradicar do processo orçamentário,

ocorrências semelhantes ao recente episódio do Tribunal Regional do Trabalho no Estado de São Paulo e aos fatos mais remotos, mas não menos preocupantes, apurados pelo Congresso Nacional na CPMI do Orçamento, no exercício de 1993.

16 - O modelo de Controle Orçamentário proposto fundamenta-se nos seguintes princípios:

a) O Controle Externo a cargo do Congresso Nacional inclui a fiscalização orçamentária a que alude o “caput” do artigo 70 da Constituição Federal, e deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, em toda sua plenitude, incluindo a etapa de aprovação da proposta orçamentária anual elaborada pelo Poder Executivo para a apreciação pela comissão mista de Planos, orçamentos públicos e fiscalização.

b) em cumprimento ao que estabelece o inciso VII do artigo 71 da Constituição Federal, ao prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; o Tribunal de Contas da União está autorizado a prestar auxílio à Comissão Mista Permanente a que se refere o artigo 166, parágrafo 1º da Constituição, no mister de apreciar os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, a exemplo de sua atuação já consagrada no que concerne às contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

c) a participação do Tribunal de Contas da União, em auxílio à Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; na apreciação da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, ensejará um significativo aporte de qualidade aos trabalhos de fiscalização tradicionalmente realizados pelo Órgão de Controle Externo nos atos de execução da despesa e realização da receita constitutivos dos orçamentos correntes, bem como viabilizará a utilização dos resultados desta fiscalização na análise das propostas orçamentárias subsequentes. Já nos idos de 1910, Alfredo Valadão, membro do ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao manifestar-se em estudo de suporte à reforma do Tribunal, sentenciou com inigualável descortino: **“As Contas do exercício têm outra significação . Elas constituem o elemento preparatório do orçamento a se votar; é na sua lição que devem assentar a estimativa da receita e a avaliação da despesa”**.

d) a estrutura do Tribunal de Contas da União constituindo uma rede física interligada por um eficiente sistema informatizado, e que se estende a todo território nacional é um importante instrumento facilitador a ser utilizado no processo de coleta e sistematização de dados/informações necessários ao trabalho de análise da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional.

e) a competência para realização de inspeções e auditorias nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal faz do Tribunal de Contas da União agente detentor de dados e informações referentes à execução orçamentária, dos quais o Congresso Nacional não pode prescindir, no trabalho de análise da proposta orçamentária.

V – A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE PARTICIPAÇÃO DO ÓRGÃO TÉCNICO DE CONTROLE NA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Em recente trabalho de Direito Comparado realizado pelo Tribunal de Contas de Portugal intitulado “A INTERVENÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO”, cujas referências são os Estados membros e o Tribunal de Contas da União Européia, é possível constatar que o modelo de controle orçamentário compartilhado, em todas as etapas do processo orçamentário, entre o agente político (Congresso Nacional) e o órgão técnico (Tribunal de Contas), aqui proposto já é uma realidade em diversos países europeus.

Verificou-se ainda que todos os Estados-Membros da União Européia dispõem de Comissões ou Subcomissões Parlamentares permanentes para apreciação do orçamento e que são os países que adotam o sistema de Tribunal de Contas os que estabelecem expressamente a intervenção dos órgãos técnicos de controle da administração pública na aprovação do Orçamento do Estado.

Demonstra-se, a seguir, resumidamente, o resultado deste importante e elucidativo estudo.

ALEMANHA

O Tribunal de Contas Alemão toma parte na discussão do orçamento, no âmbito da Comissão Parlamentar do Orçamento. O Tribunal de Contas tem uma função de aconselhamento durante a preparação do orçamento de Estado pelos departamentos responsáveis que o enviam separadamente, ao Tribunal de Contas, que os comenta.

Representantes do Tribunal de Contas tomam parte nas deliberações da Comissão de acompanhamento, durante a feitura do projeto de orçamento, especialmente, durante o seu debate.

A experiência adquirida pelo Tribunal de Contas no exercício da sua competência de auditoria faz dele um excelente conselheiro nesta discussão que tem lugar entre os relatores da comissão de acompanhamento parlamentar do orçamento e os co-relatores dos diferentes Departamentos do Ministério Federal de Finanças.

O Tribunal de Contas da Alemanha formula opinião, tanto por iniciativa própria quanto a pedido do parlamento, com fundamento no Código Financeiro Federal que estabelece: com base na experiência adquirida nas auditorias, o Tribunal de Contas pode aconselhar as duas Câmaras Parlamentares, o Governo Federal e os Ministros Federais, individualmente.

BÉLGICA

Neste país, a Conta Geral do Estado (Orçamento Público) é submetida à Câmara dos Representantes com as observações do Tribunal de Contas.

A Comissão Permanente do Orçamento é formada pela Comissão de Finanças e, sem poder deliberativo, pelos membros das demais comissões permanentes.

Existe uma sub-comissão, criada no seio da Comissão de Finanças encarregada de examinar, na presença dos Ministros de Estado interessados e dos delegados do Tribunal de Contas, as observações que figuram no caderno de informações do orçamento.

Desta forma, o Tribunal de Contas belga formula recomendações, observações e relatórios durante a elaboração e discussão do orçamento do Estado, por solicitação do parlamento.

ITÁLIA

O Tribunal de Contas Italiano formula observações durante a elaboração e discussão do orçamento e discussão do orçamento do Estado, por intermédio da audição do seu Presidente na Comissão de Balanço, Tesouro e Programação da Câmara dos Deputados. Estas observações são efetuadas a pedido do Parlamento e estão previstas no Regimento da Câmara dos Deputados. O Tribunal também envia ao Parlamento um relatório sobre a gestão financeira do Estado.

LUXEMBURGO

Neste país, a Conta Geral do Estado (o orçamento público) é submetida à Câmara dos Deputados com as observações da Câmara de Contas.

Nos termos do artigo 7º da Lei de 19 de fevereiro de 1931, o Tribunal de Contas junta às suas observações sobre a Conta Geral do Estado, uma exposição das questões importantes que tenham suscitado dúvidas, bem como os fatos de interesse especial que as suas verificações tenham permitido revelar no decurso da execução orçamentária. Esta exposição é distribuída aos membros da Câmara dos Deputados. Desta forma, pode-se dizer que o Tribunal de Contas é cada vez mais os olhos da Câmara dos Deputados.

Em Luxemburgo, o projeto de orçamento é acompanhado da Conta Geral do penúltimo exercício e de um relatório preliminar do Tribunal sobre o último exercício, mais especificamente sobre os encargos que transitam para o exercício seguinte.

IRLANDA E REINO UNIDO

Estes países adotam o Sistema de Controle de Auditor Geral e não de Tribunal de Contas, mas os seus respectivos órgãos técnicos de controle têm importante papel junto aos parlamentares durante a discussão e aprovação do orçamento do Estado.

Na Irlanda o Auditor Geral assiste a todas as reuniões da Comissão Parlamentar de Contas Públicas, o que significa, na prática, o exercício de influência do órgão de controle na discussão para aprovação do orçamento do Estado.

O mesmo ocorre no Reino Unido, onde o Auditor Geral é, por inerência do cargo, membro do Parlamento.

VI – MODELO PROPOSTO PARA BALIZAMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Pode-se afirmar que as funções básicas do Tribunal de Contas da União, definidas no artigo 71 da Constituição Federal, em sua Lei Orgânica e na Lei Complementar nº 101/2000 classificam-se em oito categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Destas, as que guardam correlação direta com o papel a ser desempenhado pelo Tribunal de Contas da União na etapa de análise e aprovação da Proposta Orçamentária pelo Congresso Nacional são as funções consultiva, informativa e fiscalizadora.

A função consultiva efetiva-se, em parte, pela elaboração do parecer prévio, de caráter essencialmente técnico, sobre as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, com o propósito de subsidiar o exame da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados a que se refere o parágrafo 1º, artigo 166 da Constituição Federal. Embora esta prática tenha iniciado apenas em 1934, já em 1911 o Decreto nº 2.511 estabelecia a obrigatoriedade de apresentação das contas do governo ao Congresso Nacional, sujeita à emissão de parecer pelo Tribunal de Contas.

A função informativa configura-se, entre outras atividades, na prestação das informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou por quaisquer das respectivas comissões a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal, bem como acerca dos resultados das inspeções e auditoria realizadas.

A função fiscalizadora, que inclui uma ampla gama de atividades fundamentais e cujo objeto é a gestão dos recursos públicos alocados nos orçamentos da União (receitas e despesas), possibilita ao Corpo Técnico do Tribunal de Contas da União uma acumulação de dados, informações e experiências imprescindíveis à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização no mister de apreciar a proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

É com fundamento nestas funções do Tribunal de Contas da União (consultiva, informativa e fiscalizadora), nos argumentos anteriormente expendidos e na prática corrente observada em países desenvolvidos, que estou convicto da existência de amparo constitucional, legal e técnico para encaminhamento de proposta ao Congresso Nacional para que sejam realizados estudos de adequação e viabilidade, dos ajustes a seguir indicados, no Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (ajustado à Resolução nº 02/95-CN), visando assegurar a efetiva participação do Tribunal de Contas da União na etapa de apreciação da proposta orçamentária.

1 – Inserção de parágrafo no artigo 63, conforme redação proposta:

parágrafo: O Presidente da Comissão ou Relator do Projeto de lei em apreciação, além das prerrogativas já estabelecidas no artigo 1º deste Regulamento, poderão requerer ao Tribunal de Contas da União a cessão de técnicos para prestarem auxílio nos trabalhos de assessoramento estabelecidos no “caput” deste artigo, em conjunto com os quadros funcionais da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal.

2 – Inserção de inciso no artigo 1º, conforme redação proposta:

VII – solicitar ao Tribunal de Contas da União pareceres técnicos fundamentados sobre áreas específicas dos Projetos de lei relativos às Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

Acerca destes pareceres técnicos, cuja previsão está sendo proposta para inclusão no artigo 1º do Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sugere-se:

Quanto ao Parecer referente à proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo:

1 – seja solicitado ao Tribunal de Contas da União, com indicação de temas fixos e variáveis de interesse da Comissão, em até 05 (cinco) dias, após envio pelo Presidente do Senado Federal, da mensagem do Presidente da República encaminhando o Projeto de lei relativo ao orçamento anual.

2 – contemple, entre outras consideradas relevantes pela Comissão, as seguintes áreas de análise:

a) adequação da previsão de receitas e da estimativa da renúncia de receita, quanto à metodologia, e indicadores macroeconômicos utilizados, bem como à aderência ao comportamento histórico observado;

b) observância aos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) na previsão das despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessões de garantias e gastos com inativos e pensionistas;

c) adequação das metas àquelas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

d) compatibilidade com princípios e preceitos constitucionais específicos, as premissas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os Planos Regionais e Setoriais e o Plano Plurianual;

e) A consignação de créditos orçamentários para obras cuja execução evidencie irregularidades graves.

Quanto ao parecer referente ao Projeto de lei relativo às Diretrizes Orçamentárias.

1 – seja solicitado ao Tribunal de Contas da União, em até 05 (cinco) dias a partir do recebimento da mensagem que encaminha o Projeto de lei.

2 – contemple, entre outras consideradas relevantes pela Comissão, as seguintes informações:

a) resultado da análise dos dados dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, avaliando a metodologia empregada e a consistência das informações;

b) observância aos princípios e limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000;

c) compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, Planos Regionais e Setoriais e princípios e preceitos constitucionais específicos;

d) adequação da previsão de receita e da estimativa da renúncia de receita, quanto à metodologia e indicadores macroeconômicos utilizados, bem como à aderência ao comportamento histórico observado; e

e) compatibilidade com os registros dos Sistemas de Controle de dados/informações do Governo Federal.

Os pareceres técnicos propostos para encaminhamento pelo Tribunal de Contas da União à Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, podem ser parciais e elaborados conforme periodicidade compatível com a cronologia estabelecida na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal) para encaminhamento de informações e relatório do Tribunal de Contas da União pelos Poderes e Órgãos da União.

Este trabalho foi elaborado em decorrência de assessoramento prestado pelo autor ao Senador Amir Lando, Relator-Geral do Orçamento da União para o exercício de 2001, autorizado pela Ordem de Serviço nº 21, de 20 de outubro de 2000, da presidência do Tribunal de Contas da União.