

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

SUMÁRIO:

1. Introdução
2. Modalidades de fiscalização
3. Tipos de controle

1. Introdução

O legislador constituinte originário separou formalmente dois temas do direito financeiro que deveriam estar aglutinados, quais sejam: a **fiscalização da execução orçamentária** (arts. 70 e seguintes da CRFB/88 – Capítulo do Poder Legislativo) e a **elaboração do orçamento** (arts. 163 e seguintes da CRFB/88 – Capítulo das Finanças Públicas).

Essa separação formal deflagra algumas discussões/controvérsias. Em verdade, quando se está a falar da fiscalização da execução orçamentária, fala-se na última fase do controle. A noção de “controle” é muito mais ampla que a de fiscalização, que consiste na sua última passe.

Neste ponto, fica muito bem delineada a idéia de freios e contrapesos:

- A iniciativa do projeto de lei orçamentária fica a cargo do **Executivo**;
- Quando o **Poder Legislativo** transmuta o projeto em lei, temos o início do controle;
- Aprovada a lei, o **Executivo** passará à execução da despesa, de acordo com a autorização legal;
- Por fim, o **Legislativo** entra em cena novamente, verificando se o Executivo cumpriu aquilo que está previsto no orçamento. Isso ocorre por intermédio do **Tribunal de Contas**.

Obs.: não é correto dizer que o Tribunal de Contas realiza a fiscalização da execução orçamentária. Na realidade, quem se incumbiu disso é o Poder Legislativo, que é auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Diante do quadro acima, é possível dizer que, formalmente, essa separação veio muito mal. Em verdade, o constituinte originário, ao separar a elaboração do orçamento da sua fiscalização, não foi técnico. Materialmente, há um único *iter*.

2. Modalidades de fiscalização

As modalidades de fiscalização estão previstas no art. 70 da CRFB/88. Não estamos a falar aqui dos **tipos** de controle, mas sim das **suas modalidades**: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Art. 70. 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, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

As modalidades previstas no art. 70 da CF se misturam, de forma quase que pleonástica, para que nada fique sem controle da fiscalização.

3. Tipos de controle

Em relação aos tipos de controle, eles se dividem em **interno** (art. 74 da CRFB/88) e **externo** (art. 71), que é sempre realizado *a posteriori*, ou seja, após o ato administrativo:

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;

II - **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 público;

III - **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;

IV - **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;

V - **FISCALIZAR** as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - **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;

VII - **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;

VIII - **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;

IX - **ASSINAR PRAZO** para que o órgão ou entidade **adote as providências necessárias** ao exato cumprimento da lei, se verificada **ilegalidade**;

X - **SUSTAR**, se não atendido, a **execução do ato impugnado**, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - **REPRESENTAR** ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de **contrato**, o **ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional**, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de **noventa dias**, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o **Tribunal decidirá a respeito**.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, **trimestral e anualmente, relatório** de suas atividades.

I. Controle interno

O controle **interno** consiste no exercício do poder de **autotutela**, na intimidade de cada Poder, da legalidade, da eficácia e eficiência. Cada um dos Poderes se controla, consistindo esse controle interno como algo **preparatório para o controle externo**.

CRFB/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de **controle interno** com a finalidade de:

I - **AVALIAR o cumprimento** das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - **COMPROVAR a legalidade e AVALIAR os resultados**, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - **EXERCER o controle das operações de crédito, avais e garantias**, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - **APOIAR o controle externo** no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção **aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios**.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

II. Controle externo

O controle **externo**, por sua vez, é aquele realizado pelo Poder Legislativo, em regra com auxílio do Tribunal de Contas, **mas que também pode ser realizado por meio de uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados**.

a) Controle externo realizado com auxílio da Comissão mista permanente

A comissão mista permanente de senadores e deputados será constituída nos termos no art. 166, §1º da CRFB/88¹. De acordo com o art. 72 da Constituição, ao se deparar com indícios de

¹ 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:

despesas não autorizadas, a Comissão poderá solicitar esclarecimentos à autoridade responsável. A atuação do Tribunal de Contas, nessa hipótese de controle externo, será subsidiária, cuja função será apenas de apresentar um parecer, quando provocado pelo Poder Legislativo.

CRFB/88. Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de **indícios de despesas não autorizadas**, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, **podará solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.**

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, **a Comissão solicitará ao Tribunal [de Contas] pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.**

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, **a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação** [veja que não é o Tribunal de Contas que propõe a sustação da despesa, mas a própria Comissão].

b) Controle externo realizado com auxílio do Tribunal de Contas

Ao Tribunal de Contas incumbe o **controle inicial** e o **parecer prévio** (que **não se confunde com controle prévio, algo que não existe mais**. O controle prévio violava a separação dos poderes). O parecer dos Tribunais de Contas é prévio em relação à decisão do Poder Legislativo. Esse parecer **não é vinculativo**, ficando a cargo do Poder Legislativo a decisão. Assim, pode acontecer de o TCU não aprovar as contas do Presidente da República e o Poder Legislativo não abraçar as conclusões consubstanciadas no parecer prévio.

Em síntese, a **responsabilidade final pelo controle externo pertence ao Poder Legislativo**.

O Tribunal de Contas é um órgão autônomo, cujas funções estão previstas no art. 71, citado acima, que deve ser memorizado para fins concursais.

Para a maioria da doutrina, o Tribunal de Contas estaria embutido na estrutura do Poder Legislativo, operando como *longa manus*. Para alguns autores, o Tribunal de Contas não integra a estrutura do Poder Legislativo, o que pode ser extraído da leitura do art. 44 da CRFB/88. Entendem tais autores que o Tribunal de Contas ladeia o Legislativo, assim como o Ministério Público ladeia o Poder Judiciário, sem haver qualquer subordinação. Esses autores, a exemplo de **CARLOS AYRES BRITO** e **ODETE MEDAUAR**, entendem que o Tribunal de Contas seria dotado de personalidade jurídica, o que **não prevalece** (muito embora tenham personalidade judiciária, os Tribunais de Conta não têm personalidade jurídica, configurando órgãos).

Dentre as funções mais importantes dos Tribunais de Contas, temos o julgamento das contas **dos administradores (não dos chefes do Poder Executivo)**. Isso não se confunde com a atividade jurisdicional. É dizer: o Tribunal de Contas não exerce jurisdição. O *caput* do art. 73, ao

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

II - **examinar e emitir parecer** sobre os **planos e programas nacionais, regionais e setoriais** previstos nesta Constituição e exercer o **ACOMPANHAMENTO E A FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

mencionar a “jurisdição” do TCU em todo o território nacional, em realidade, se refere apenas ao seu espectro de atuação territorial.

O julgamento de contas é realizado materialmente com todos os requisitos iminentes à jurisdição (imparcialidade, contraditório, direito ao recurso etc.). As decisões são suscetíveis de controle judicial.

TATHIANE PISCITELLI, a tendência atual é que o Supremo reveja o teor de sua **súmula 347**, pois foi editada num contexto constitucional diverso do atual, já que até a EC 16/1965, que introduziu o controle abstrato de normas em nosso sistema, “admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional” (MC no MS 27796, Rel. Min. Gilmar Mendes, de 27/01/2009). Segundo **VANESSA SIQUEIRA**, a jurisprudência atual do STF indica que **os Tribunais de Contas não podem realizar controle abstrato de constitucionalidade, sob pena de usurpar a competência do Supremo Tribunal Federal, embora, no caso concreto, possam deixar de aplicar uma norma por considerá-la inconstitucional:**

Súmula nº 347 do STF - 13/12/1963 - O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Súmula nº 6 do TCE/SP - Compete ao Tribunal de Contas negar cumprimento a leis inconstitucionais.

Os tribunais de contas também executam funções administrativas, elaborando pareceres, *v.g.* Tais órgãos também exercem função normativa, quando redigem seu próprio regimento interno, muito embora não possam legislar.

Vale lembrar que o controle externo, levado a efeito pelo Poder Legislativo, é **posterior**, ou seja, após o ato administrativo. **Não é possível o controle prévio**, sob pena de violação da separação dos poderes.

Excepcionalmente, no seu art. 72, a Constituição permite o **controle concomitante**, que ocorre somente no caso de a Comissão mista permanente, durante o processo orçamentário, se deparar com **indícios de despesas não autorizadas**. Nesta ocasião, a Comissão deverá solicitar esclarecimentos ao Executivo e, entendendo que o gasto poderá causar dano irreparável ou lesão grave, proporá ao Congresso Nacional a sua sustação.

CFB/88. Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.