

Tribunal de Contas europeu e Tribunal de Contas da União: breves considerações acerca de semelhanças e diferenças

*George Brasil Paschoal Pítsica**

Resumo

O trabalho apresenta uma análise descritiva sobre a criação e alguns aspectos destacados do Tribunal de Contas europeu e do Tribunal de Contas da União com enfoque na doutrina e nas legislações que regem essas duas instituições. Justifica-se o trabalho pela necessidade de haver uma maior interação entre os órgãos de controle, estreitando as fronteiras e ampliando conhecimentos sobre a atuação dessas duas Cortes de Contas. Destarte, o objetivo geral é ressaltar a importância dessas duas instituições de controle externo; e o específico é apresentar algumas de suas similaridades e diferenças. A metodologia utilizada na fase de investigação foi o método indutivo; na fase de tratamento de dados o cartesiano e no relatório da pesquisa a base indutiva com comparações exemplificativas.

Palavras-chave: Tribunal de contas. Tribunal de contas europeu. Tribunal de Contas da União.

Introdução

O Tribunal de Contas europeu é um órgão comunitário encarregado da fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas da União Europeia (UE), servindo como um garantidor da boa gestão financeira da UE.

Esse órgão, apesar de não se revestir de poderes judiciais, atua no auxílio ao Conselho e Parlamento Europeu para o controle orçamentário da União Europeia, revestindo-se, destarte, de fundamental importância para os organismos comunitários.

* Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do estado de Santa Catarina. Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). E-mail: george.pitsica@tce.sc.gov.br

→ <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v27i1.4558>

Da mesma forma, o Tribunal de Contas da União (TCU), conforme a estrutura apresentada pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) é um órgão de fiscalização dos gastos públicos, atuando em auxílio ao Congresso Nacional e não integrante do Poder Judiciário.

Essas semelhanças surgem por influência do modelo francês, adotado por ambas as Cortes, em que a *Court des Comptes* não integra os três poderes da República Francesa, sendo uma das mais antigas e mais prestigiadas instituições da França, assistindo o Parlamento e o Governo na fiscalização das leis orçamentais.¹

O objetivo do presente trabalho é efetuar uma breve análise sobre as semelhanças e algumas diferenças desses dois órgãos de controle, especificamente acerca da sua criação, composição e competência.

Criação Tribunal de Contas europeu (TCE)

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é uma instituição comunitária, instituída pelo Tratado de Bruxelas de 1975, com sede em Luxemburgo e tem como função verificar a execução do orçamento da União Europeia (eu).

Segundo Ferraz,² os tratados institutivos das comunidades europeias (Paris e Roma), tal como concebidos originariamente, não previam existência de um Tribunal de Contas. No âmbito da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (Ceca), o controle externo das finanças era exercido por um comissário único, ou revisor de contas e no quadro da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom), por uma Comissão de Controle composta por comissários de contas. No dia 8 de abril de 1965, com o advento do Tratado de Fusão, foi instituída uma Comissão Única de controle para as três comunidades. A criação do TCE somente aconteceu com o Tratado de Bruxelas, de 22 de julho de 1975, que entrou em vigor em 1º de junho de 1977.

Conforme observação efetuada por Pedro Barros,³ a criação do TCE ocorreu simultaneamente à ocorrência de dois fatos importantes: o aumento dos poderes do Parlamento Europeu em matéria de controle do orçamento e o financiamento integral do orçamento da União Europeia por meio de recursos próprios. Com o Tratado de Bruxelas, o Parlamento Europeu tornou-se a autoridade competente para dar quitação à Comissão Europeia sobre a execução do orçamento pelo qual essa é a responsável, conforme artigos 205 e 206 do tratado que instituiu a CE.

Tribunal de Contas da União

A primeira tentativa de criação de um Tribunal de Contas no Brasil remonta à 1826, tendo como responsáveis os Senadores do Império Visconde de Barbacena e José Inácio Borges. Mesmo ocorrendo outras tentativas posteriores, não se deu, naquele período histórico, a instituição do Tribunal de Contas.⁴

Com a instalação da República, foi um Ministro das Finanças, Rui Barbosa, quem propôs a instalação de um Tribunal de Contas. Vale lembrar que a ideia do Tribunal de Contas não constava do anteprojeto da Constituição, elaborado por uma comissão de juristas a partir de dezembro de 1889 e compilado para um projeto de governo provisório, em junho de 1890, sob a coordenação de Rui Barbosa. Meses depois, um decreto do governo provisório, redigido por Rui Barbosa, institui o Tribunal de Contas em novembro de 1890.⁵

Dessa feita, a criação do Tribunal de Contas da União somente⁶ se deu por meio do decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, no qual, seu artigo 1º⁷ previa a criação e a competência da Corte.⁸

Desconsiderando-se o curto período entre a criação do Tribunal de Contas pelo governo provisório, por

decreto em novembro de 1890 e fevereiro de 1891, quando a nova Constituição entrou em vigor, o Tribunal de Contas no Brasil, desde a sua criação, é um órgão com *status* constitucional. A constitucionalização do órgão dá um grande respaldo para o controle financeiro. Enquanto na primeira Constituição esse respaldo supra legal limitava-se a uma simples menção da instituição e de sua função básica de aprovação das contas anuais, a partir das Constituições seguintes, cada vez mais elementos da sua estrutura básica foram incorporados aos textos constitucionais.⁹

Sobre o tratamento constitucional dispensado ao Tribunal de Contas pelas Constituições brasileiras, Cretella Júnior¹⁰ traz-nos a seguinte sistematização:

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1824: Omissa.

CONSTITUIÇÃO DE 1891, art. 89: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

CONSTITUIÇÃO DE 1934, art. 99: É mantido o Tribunal de Contas que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Art. 101: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do con-

trato até ao pronunciamento do Poder Legislativo. §1º: Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

CONSTITUIÇÃO DE 1937, art. 114: Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal.

CONSTITUIÇÃO DE 1946, art. 77: Compete ao tribunal de Contas: I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. §1º: Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. §4º: O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

CONSTITUIÇÃO DE 1967, art. 71, §1º e EC nº 1, de 1969, art. 70, § 1º: O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos

administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. §2º: O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo essas enviadas dentro do prezo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado. Art. 73, §8º e art. 72, §8º: O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões.

Com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para auxiliar ao Congresso Nacional, e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. 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 dessa assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.¹¹

Considerações sobre os dois modelos

Observando a evolução dos dois modelos ora em análise, denota-se que o modelo brasileiro serve como paradigma para os demais Tribunais da República Federativa do Brasil, diante do princípio da simetria constitucional, que estabelece a necessária relação simétrica entre os institutos jurídicos da CRFB/88 e as Constituições estaduais.

A CRFB/88 apresenta a forma como será composto o TCU, disciplinando que os Tribunais de Contas estaduais serão integrados por sete Conselheiros, conforme disposto em seu artigo 75, parágrafo único.

Em alinhamento com o modelo federal, a indicação dos Conselheiros dos Tribunais estaduais, do Distrito Federal e dos municípios deve ser feita pelo Chefe do Poder Executivo local e pelo chefe do Poder Legislativo.

Já o modelo do Tribunal de Contas europeu é o resultado da síntese de alguns modelos dos países que o compõe, mas, tal como o modelo brasileiro, com fortes influências do modelo francês.

Segundo Barretto,¹² as instituições superiores de controle dos Estados-Membros da União Europeia podem ser agrupadas em quatro modelos principais relacionados a seguir.

1. Tribunal ou Corte de Contas, com função judicial.
2. Tribunal ou Corte de Contas, sem função judicial.
3. Escritório de Auditoria, comandado por um controlador ou auditor geral, vinculado ao Parlamento;
4. Escritório de Auditoria, comandado por um auditor geral dentro da estrutura do governo.

Dez instituições superiores de controle (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal) reúnem-se como Tribunal de Contas.¹³

Como Tribunais de Contas com função judicial, ou seja, integrantes do Poder Judiciário, podemos citar a Grécia e Portugal, estando as Cortes de Contas constitucionalmente em igualdade de condições com outros tipos de Tribunais.¹⁴

O segundo tipo é a estrutura colegiada, que não tem função judicial como na Alemanha, Áustria, Luxemburgo, Países Baixos e França. O Tribunal de Contas europeu é também um corpo colegiado sem papel judicial.¹⁵

O modelo de escritório de auditoria independente, vinculado ao Parlamento e comandado por um controlador ou auditor geral, existe no Reino Unido, na Irlanda e Dinamarca.¹⁶

O quarto modelo é o sistema desenvolvido na Suécia e na Finlândia, onde a ISC é um órgão do Governo.

Ambos os estados mencionados têm duas organizações de auditoria: uma responsável perante o Governo pelas auditorias internas, portanto, órgão do sistema de controle interno do Governo, e outra comandada por membros do Parlamento, responsável pelo controle legislativo externo.¹⁷

Composição e competência

Tribunal de Contas Europeu (TCE)

O TCE é composto por um membro de cada país da UE, nomeado pelo Conselho¹⁸ para um período renovável de seis anos. Os membros designam entre si o presidente, por um período renovável de três anos, tal como ocorre com o Tribunal de Justiça da eu,¹⁹ conforme explicita o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia:

Artigo 285. (ex-artigo 246)

A fiscalização das contas da União é efectuada pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas é composto por um nacional de cada Estado-Membro. Os seus membros exercem as suas funções com total independência, no interesse geral da União.

Artigo 286. (ex-artigo 247)

1. Os membros do Tribunal de Contas serão escolhidos de entre personalidades que pertençam ou tenham pertencido, nos respectivos Estados, a instituições de fiscalização externa ou que possuam

uma qualificação especial para essa função. Devem oferecer todas as garantias de independência.

2. Os membros do Tribunal de Contas são nomeados por um período de seis anos. O Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu, aprova a lista dos membros estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-Membro. Os membros do Tribunal de Contas podem ser nomeados de novo.

Os membros do Tribunal de Contas designam de entre si, por um período de três anos, o Presidente do Tribunal de Contas, que pode ser reeleito.

3. No cumprimento dos seus deveres, os membros do Tribunal de Contas não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum Governo ou qualquer entidade e abster-se-ão de praticar qualquer acto incompatível com a natureza das suas funções.

4. Enquanto durarem as suas funções, os membros do Tribunal de Contas não podem exercer qualquer outra actividade profissional, remunerada ou não. Além disso, assumirão, no momento da posse, o compromisso solene de respeitar, durante o exercício das suas funções e após a cessação destas, os deveres decorrentes do cargo, nomeadamente os de honestidade e discrição, relativamente à aceitação, após aquela cessação, de determinadas funções ou benefícios.

5. Para além das substituições normais e dos casos de morte, as funções dos membros do Tribunal de Contas cessam individualmente por demissão voluntária ou compulsiva declarada pelo Tribunal de Justiça, nos termos do n.º 6.

O membro em causa será substituído pelo tempo que faltar para o termo do período de exercício das suas funções.

Salvo no caso de demissão compulsiva, os membros do Tribunal de Contas permanecem em funções até serem substituídos.

6. Os membros do Tribunal de Contas só podem ser afastados das suas funções, ou privados do direito a pensão ou de quaisquer outros benefícios que a substituam, se o Tribunal de Justiça declarar verificado, a pedido do Tribunal de Contas, que deixaram de corresponder às condições exigidas ou de cumprir os deveres decorrentes do cargo.

7. O Conselho fixa as condições de emprego, designadamente os vencimentos, subsídios, abonos e pensões do Presidente e dos membros do Tribunal de Contas. O Conselho fixa todos os subsídios e abonos que substituam a remuneração.

8. As disposições do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia aplicáveis aos juízes do Tribunal de Justiça da União Europeia são igualmente aplicáveis aos membros do Tribunal de Contas.²⁰

Para o cumprimento de sua missão, o TCE pode inspecionar documentos provenientes de qualquer pessoa ou organismo que se ocupe da gestão de receitas ou despesas da União Europeia. Realiza controlos *in loco*, por meio de auditorias, cujos resultados são apresentados por escrito sob a forma de relatórios que levam os eventuais problemas detectados ao conhecimento da Comissão e dos governos dos Estados-Membros.²¹

Artigo 287. (ex-artigo 248)

1. O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas da União. O Tribunal de Contas examina igualmente as contas da totalidade das receitas e despesas de qualquer órgão ou organismo criado pela União, na medida em que o respectivo acto constitutivo não exclua esse exame.

O Tribunal de Contas envia ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem, que será publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*. Essa declaração pode ser completada por apreciações específicas sobre cada domínio importante da actividade da União.

2. O Tribunal de Contas examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garante a boa gestão financeira. Ao fazê-lo, assinalará, em especial, quaisquer irregularidades.

A fiscalização das receitas efectua-se com base na verificação dos créditos e dos pagamentos feitos à União.

A fiscalização das despesas efectua-se com base nas autorizações e nos pagamentos.

Estas fiscalizações podem ser efectuadas antes do encerramento das contas do exercício orçamental em causa.

3. A fiscalização é feita com base em documentos e, se necessário, nas próprias instalações das outras instituições da União, nas instalações de qualquer órgão ou organismo que efectue a gestão de receitas ou despesas em nome da União, e nos Estados-Membros, inclusivamente nas instalações de qualquer pessoa singular ou colectiva beneficiária de pagamentos provenientes do orçamento. A fiscalização nos Estados-Membros é feita em colaboração com as instituições de fiscalização nacionais ou, se estas para isso não tiverem competência, com os serviços nacionais competentes. O Tribunal de Contas e as instituições de fiscalização nacionais dos Estados-Membros cooperarão num espírito de confiança, mantendo embora a respectiva independência. Estas instituições ou serviços darão a conhecer ao Tribunal de Contas a sua intenção de participar na fiscalização.

Todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das funções do Tribunal de Contas ser-lhe-ão comunicados, a seu pedido, pelas outras instituições da União, pelos órgãos ou organismos que efectuem a gestão de receitas ou despesas em nome da União, pelas pessoas singulares ou colectivas beneficiárias de pagamentos provenientes do orçamento e pelas instituições de fiscalização nacionais ou, se estas não tiverem competência para o efeito, pelos serviços nacionais competentes.

No que respeita à actividade de gestão de despesas e receitas da União exercida pelo Banco Europeu de Investimento, o direito de acesso do Tribunal às informações detidas pelo Banco será regido por um acordo celebrado entre o Tribunal, o Banco e a Comissão. Na ausência de um acordo, o Tribunal terá, contudo, acesso às informações necessárias para efectuar a fiscalização das despesas e receitas da União geridas pelo Banco.

4. O Tribunal de Contas elabora um relatório anual após o encerramento de cada exercício. Este relatório é transmitido às outras instituições da União e publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, acompanhado das respostas das referidas instituições às observações do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas pode ainda, em qualquer momento, apresentar observações, nomeadamente sob a forma de relatórios especiais, sobre determinadas questões e formular pareceres a pedido de uma das outras instituições da União.

O Tribunal de Contas adopta os relatórios anuais, os relatórios especiais ou os pareceres, por maioria dos membros que o compõem. Todavia, pode criar secções para adoptar determinadas categorias de relatórios ou de pareceres nas condições previstas no seu regulamento interno.

O Tribunal de Contas assiste o Parlamento Europeu e o Conselho no exercí-

cio da respectiva função de controlo da execução do orçamento.

O Tribunal de Contas estabelece o seu regulamento interno. Esse regulamento é submetido à aprovação do Conselho.²²

Como salientado pelo atual Presidente do TCE, Sr. Vítor Manuel daSilva Caldeira²³

O Tribunal realiza auditorias no âmbito das quais avalia a cobrança das receitas e a utilização dos fundos da UE. Examina se as operações financeiras foram registradas e apresentadas corretamente, executadas de forma legal e regular e geridas tendo em conta os princípios de economia, eficiência e eficácia. O Tribunal fomenta a transparência e a prestação de contas, auxiliando o Parlamento Europeu e o Conselho no controle da execução do orçamento da UE, especialmente durante o procedimento de quitação, e confere um valor acrescentado à gestão financeira da União Europeia através dos seus relatórios e pareceres, desempenhando um papel pró-ativo na construção da UE e contribuindo para a aproximar dos cidadãos europeus.²⁴

Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU é composto por nove ministros, sendo seis indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República. Dos indicados pelo Presidente da República, um deve ser da carreira do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas, um dentre os auditores substitutos e um de sua livre escolha dentre aqueles que cumpram com os requisitos pre-

vistos no artigo 73, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

Art. 73, [...]

§1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

§3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura as de Juiz de Tribunal Regional Federal.

A CRFB/88 concedeu ao TCU diversas atribuições, que são desen-

volidas por meio dos processos que lá tramitam. Cada processo tem um relator, ou seja, um determinado ministro ou auditor, que fica responsável pelo processo desde o seu ingresso até a decisão final do Tribunal. Essa é a função principal dos Ministros: relatar os processos que tramitam na Corte de Contas, entendido relatar como sendo a atividade de dar andamento ao processo, determinando as medidas a serem adotadas para a completa elucidação do caso, e, ao final, apresentar uma proposta de acórdão ao colegiado competente (Câmara ou Plenário) para a votação.²⁵

O artigo 71 da CRFB/88 elenca as seguintes competências exclusivas destinadas às Cortes de Contas do Brasil:

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 pes-

soal, 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.

Segundo a classificação apresentada por Evandro Martins Guerra,²⁶ as Cortes de Contas do Brasil exercem, no cumprimento de suas missões constitucionais, quatro funções precípua:

- a) função consultiva, informadora ou opinativa: quando, em virtude do item primeiro do artigo 71 da Carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estão laborando em prol do Legislativo, posto ser esse o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas;
- b) função contenciosa ou jurisdicional: quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- c) função sancionatória ou corretiva: o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as

sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; ademais disso, a fixação de prazo para correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõe o plexo de atribuições;

- d) função fiscalizadora: nos incisos IV, V, VI e XI do artigo 71, da CRFB, dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Funcionamento

Tribunal de Contas Europeu

O Tribunal de Contas funciona como um órgão colegiado formado por 27 Membros, um de cada Estado-Membro, designados pelo Conselho, após consulta do Parlamento Europeu, para um mandato de seis anos renovável. O Tribunal está organizado em cinco câmaras, sendo cada câmara da competência de vários Membros. Existem quatro câmaras responsáveis por domínios específicos de despesas e pelas receitas (câmaras de caráter vertical) e uma câmara de caráter horizontal, designada por câmara Coordination, Evaluation, Assurance and Development (Cead).²⁷

Tribunal de Contas da União

A CRFB/88 ao conceder ao Tribunal de Contas as mesmas prerrogativas asseguradas aos Tribunais do Poder Judiciário pelo seu artigo 96, deixou patente a importância daquele órgão na estrutura da Administração Pública. Com isso, pode a Corte de Contas eleger seus órgãos diretivos (Presidente e Vice-Presidente), elaborar seu regimento interno, organizar seus serviços auxiliares, propor ao Legislativo a criação de cargos em sua estrutura e provê-los por concurso público etc.²⁸

Ao elaborar o seu regimento interno, o Tribunal de Contas deve obediência às normas de processo e às garantias processuais das partes, conforme exigência contida na alínea “a” do inciso I do artigo 96. Destarte, ficam as regras regimentais subordinadas aos princípios do devido processo legal, tais como o contraditório e a ampla defesa.²⁹

É por meio do seu Regimento Interno que o Tribunal de Contas cria seus órgãos internos e lhes atribui competências. Assim, por exemplo, a divisão do plenário da Corte de Contas em câmaras é feita mediante ato de natureza regimental, o qual, igual-

mente, definirá as atribuições e o funcionamento dessas.³⁰

No exercício de sua autonomia administrativa, o Tribunal de Contas, mediante resoluções administrativas, promove a organização de sua secretaria e criação das respectivas unidades, tais como coordenadorias, departamentos e inspetorias. No entanto, os cargos que comporão a estrutura desses órgãos não podem ser criados por ato administrativo, pois acarretam a geração de despesas, o que somente é possível por meio de lei.³¹

Ao lado de sua autonomia administrativa, o Tribunal de Contas também dispõe de autonomia financeira com dotação orçamentária própria.

Considerações finais

Com o presente estudo buscou-se apresentar de forma suscita, e sem ter a pretensão de esgotar o tema, alguns aspectos que envolvem essas importantes instituições de controle externo, servindo como base para futuro aprofundamento.

O enfoque dado foi com base nas legislações que regem a atuação dos Tribunais de Contas da União Europeia e do Brasil para, a partir daí, apresentar algumas considerações sobre o contexto de sua criação, composição e atuação dessas Cortes de Contas.

European court of auditors and court of audit: brief comments about similarities and differences

Abstract

The paper presents a descriptive analysis of the creation and some highlights of the Court of Auditors and the Court of Audit with a focus on doctrine and the laws governing these two institutions. Justified by the work needs to be a greater interaction between the control units, narrowing the boundaries and expanding knowledge about the performance of these two Courts of Auditors. Thus, the overall goal is to emphasize the importance of these two institutions of external control, and the specific is to present some of their similarities and differences. The methodology used for the research was the inductive method, the phase of data processing and the Cartesian research report inductive base with illustrative comparisons.

Keywords: Court of Auditors. European Court of Auditors. Tribunal de Contas da União.

Notas

- ¹ Cf. BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 91.
- ² Cf. FERRAZ, Luciano. Tribunal de contas europeu. In: *Revista Ciências Sociais*, v. 13, n. 1. Rio de Janeiro, 2007. p. 150.

- ³ Cf. BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *Sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 123.
- ⁴ Cf. GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 155.
- ⁵ Cf. SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 40.
- ⁶ Pontes de Miranda lembra que: “*Origens do Tribunal de Contas no Brasil: A ideia de um Tribunal de Contas vem, no Brasil, de 1826, em projeto apresentado ao Senado do Império Por Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e por José Inácio Borges. [...] Em 1845 Manuel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar. Se bem que a ideia volvesse com Pimenta Bueno (depois Marquês de São Vicente), Silveira Martins, o Visconde de Ouro Preto, e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas*” in BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 4, tomo II. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 18.
- ⁷ Art. 1º É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República. In: SANTA CATARINA. *Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história*. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006. p. 37.
- ⁸ Na exposição de motivos do decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União, Rui Barbosa justifica a sua criação nos seguintes termos: corpo de magistratura intermediária 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, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. SANTA CATARINA. *Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história*. p. 35.
- ⁹ Cf. SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 44.
- ¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 5, 1992, p. 2795.
- ¹¹ BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia>. Acesso em: 8 nov. 2013.
- ¹² Cf. BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 88.
- ¹³ Cf. BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 89.
- ¹⁴ Cf. BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 89.

- ¹⁵ Cf. BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 89.
- ¹⁶ Cf. BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 89.
- ¹⁷ Cf. BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 89.
- ¹⁸ O Conselho é a principal instituição com poder de decisão da UE. Tal como o Parlamento Europeu, o Conselho foi instituído pelos tratados fundadores na década de cinquenta. Representa os Estados-Membros, contando com a participação de um ministro do governo nacional de cada um dos países da UE nas suas reuniões. Cf. UNIÃO EUROPEIA. *Como funciona a União Europeia*: Guia das instituições da União Europeia. Disponível em: <<http://www.ore.org.pt/filesobservatorio/pdf/ComofuncionaaUniaoEuropeia.pdf>> p. 15. Acesso em: 25 abr. 2013.
- ¹⁹ O Tribunal de Justiça da UE cumpre a mesma função que um tribunal nacional de um Estado membro: garante que o Direito Comunitário seja interpretado e aplicado da mesma forma em todos eles. Com sede em Luxemburgo, é composto por 27 juizes e Procuradores Gerais designados de mútuo acordo pelos Governos dos países membros. O tribunal tem papel fundamental como motor de criação do direito comunitário.
- ²⁰ UNIÃO EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. In: *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF>>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- ²¹ Cf. UNIÃO EUROPEIA. *Como funciona a União Europeia*: Guia das instituições da União Europeia. Disponível em: <http://www.ore.org.pt/filesobservatorio/pdf/ComofuncionaaUniaoEuropeia.pdf>. p. 29. Acesso em: 25 abr. 2013.
- ²² UNIÃO EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. In: *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- ²³ Em 16 de janeiro de 2008, Vítor Manuel da Silva Caldeira, o Membro português, foi eleito 10º Presidente do Tribunal. Esse mandato foi renovado em 12 de janeiro de 2011 por um segundo período de três anos. UNIÃO EUROPEIA. *Tribunal de Contas europeu*. Disponível em: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure/ThePresident>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- ²⁴ Cf. UNIÃO EUROPEIA. *Tribunal de Contas europeu*. Disponível em: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- ²⁵ Cf. AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 253.
- ²⁶ Cf. GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 115.
- ²⁷ Cf. UNIÃO EUROPEIA. *Tribunal de Contas europeu*. Disponível em: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- ²⁸ Cf. AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 122.

- ²⁹ Cf. AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 122-123.
- ³⁰ Cf. AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 123.
- ³¹ Cf. AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 123.

Referências

- AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 4, tomo II. São Paulo/SP: Saraiva, 1998.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia. Acesso em: 8 nov. 2013.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 5, 1992.
- FERRAZ, Luciano. Tribunal de contas europeu. In: *Revista Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, mês. 2007.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- SANTA CATARINA. *Tribunal de Contas de Santa Catarina: 50 anos de história*. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- UNIÃO EUROPEIA. *Como funciona a União Europeia: Guia das instituições da União Europeia*. Disponível em: <http://www.ore.org.pt/filesobservatorio/pdf/Comofunciona-aUniaoEuropeia.pdf>. p. 15. Acesso em: 25 abr. 2013.
- _____. *Tribunal de Contas europeu*. Disponível em: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- _____. *Tribunal de Contas europeu*. Disponível em: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- _____. *Tribunal de Contas europeu*. Disponível em: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/Organisation/Structure/ThePresident>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- _____. Versão consolidada do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. In: *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF>. Acesso em: 26 abr. 2013.