



**COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE  
PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº. 152, DE  
2013.**

*Requer que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com auxílio dos órgãos técnicos do Congresso Nacional e, eventualmente, do Poder Executivo, realize ato de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no Tribunal de Contas da União, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade de seus atos administrativos que não envolvam a atividade finalística do TCU.*

Autor: **Deputado Eduardo da Fonte**  
Relator: **Deputado Hissa Abrahão**

**RELATÓRIO PRÉVIO**

**I – DA SOLICITAÇÃO DA PFC**

A proposta de Fiscalização e Controle nº 152, de 2013, requer que sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de



fiscalização e controle dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais no Tribunal de Contas da União, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Foram invocados os artigos 70 da Constituição Federal, 90 da Lei 8.443, de 1992, 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Para o alcance do objetivo colimado, propôs o autor e acatou o relator que atos de fiscalização e controle sejam realizados pelos órgãos técnicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e, sendo necessário, do Poder Executivo, notadamente a Controladoria-Geral da União instituída para exercer a função de controle interno dos órgãos e entidades do Poder Executivo.

## II – DA ANÁLISE DE MÉRITO

A presente proposta atende aos anseios da sociedade de transparência e lisura quanto à utilização de recursos públicos, porquanto o dever constitucional de prestar contas alcança todos aqueles que lidam com as finanças públicas, inclusive os respectivos órgãos de controle, nos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República, que assim estabelece:

*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).*

O sistema democrático e o modelo republicano não admitem, nem podem tolerar a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade. Nenhuma instituição da República está acima da Constituição de 1988, nem pode pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização, inclusive os órgãos de controle. Outro fundamento da presente PFC é o artigo 90 da Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443, de 1992:

*Art. 90. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da*



*União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu regimento comum.*

**§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, *relatório de suas atividades.***

**§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade.**

Todavia, não obstante o controle externo esteja a cargo do Congresso Nacional, é a própria Constituição da República que determina, no inciso IV do artigo 71, que é ele exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, instituição de controle externo independente que detém a competência constitucional de realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, auditorias e inspeções nos moldes daquela cuja proposta ora se analisa. Confira-se:

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

...

*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;*

Ao dispor sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição de 1988 previu uma conformação especial para o TCU atuar como instituição de fiscalização **independente e apartidária**, de forma a garantir que todos os gestores, **sem exceção**, tenham suas contas auditadas e inspecionadas e as irregularidades eventualmente constatadas julgadas com imparcialidade por Magistrados de Contas que dispõem das mesmas garantias constitucionais dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Para tanto, a Constituição dispõe que o TCU exercerá as mesmas atribuições previstas para os Tribunais do Judiciário (artigos 73 e 96), nos seguintes termos:

*Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, **as atribuições previstas no***



***art. 96.***

...

*Art. 96. Compete privativamente:*

*I - aos tribunais:*

*a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;*

São órgãos jurisdicionais - que afetam a jurisdição de contas - o Órgão de Instrução do TCU previsto nos artigos 11 e 40 da Lei nº 8.443, de 1992, e os Gabinetes das Autoridades, cujo funcionamento deve ser pautado por essas premissas constitucionais.

O objetivo desse arcabouço jurídico é assegurar as **garantias processuais das partes**, considerados todos os gestores - inclusive os responsáveis pela gestão administrativa do próprio TCU - sujeitos a julgamento em processo de tomada de contas especial que decorrer de auditorias e inspeções realizadas com fundamento no inciso IV do artigo 71 da Lei Maior.

Não se pode, pois, confundir o funcionamento do Órgão de Instrução do Tribunal com o funcionamento de suas unidades



administrativas, uma vez que o próprio artigo 73, *caput* (c/c artigo 96, inciso I, alínea 'a') determina a distinção das competências.

Tal distinção é necessária tanto aos Tribunais do Judiciário quanto ao TCU. Da mesma forma que o Juiz Federal é competente para processar e julgar as ações de improbidade administrativa contra atos praticados por gestores dos Tribunais do Judiciário, do mesmo modo que o Procurador da República é competente para ajuizar ações de improbidade administrativa e oferecer denúncia contra crimes praticados pelos seus pares, é o Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do Órgão de Instrução o agente competente para realizar auditorias e inspeções na esfera de controle externo sobre a gestão administrativa do TCU.

Tendo em vista a simetria com a organicidade dos Tribunais do Poder Judiciário, o constituinte dispôs, no Capítulo 'Das Funções Essenciais à Justiça', em seção específica (Seção I), sobre o **Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**, a cujos membros devem ser aplicadas as disposições não do artigo 71, mas da respectiva Seção ministerial, que congrega os artigos 127 ao 130-A.

Essa conformação tem o propósito de assegurar a imparcialidade e a observância do **devido processo legal** em qualquer procedimento fiscalizatório na esfera de controle externo que possa acarretar sanções aos jurisdicionados.

Atualmente, o Órgão de Instrução do TCU é integrado de cerca de **1.550 Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo** concursados especificamente para realizar as



atividades exclusivas de Estado referentes ao **planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos fiscalizatórios**, inclusive sobre a gestão administrativa do TCU, cujo julgamento de possíveis contas, decorrentes da eventual conversão de auditoria ou inspeção em tomada de contas especial, dar-se-á pelo TCU nos termos do artigo 71, inciso II da Constituição de 1988.

A função de auditoria de controle externo tem **significação jurídica própria** e não pode ser realizada por agente que não tenha sido aprovado em concurso público específico para o exercício de tais atribuições que constituem atividade exclusiva de Estado. Esse exercício, para ser imune a questionamentos judiciais, requer atribuições legais e prerrogativas profissionais específicas, sob pena de nulidade dos atos de fiscalização.

Por essa razão, a Lei Orgânica do TCU assegura aos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo prerrogativas profissionais tais como **independência funcional** no exercício da fiscalização, **livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do TCU** (inclusive nos órgãos administrativos do próprio TCU) e **acesso a todos os documentos e informações**, conforme dispõem os artigos 86 e 87.

Sem a garantia dessas prerrogativas não é possível realizar auditoria, inspeção e demais procedimentos fiscalizatórios na esfera de controle externo que tocam em direito subjetivo de terceiro, qual seja, o gestor.

Cumpre destacar que nem mesmo os servidores efetivos do



TCU, concursados para o desempenho de atividades de natureza administrativa previstas nos artigos 5º, 7º e 8º da Lei nº 10.356, de 2001, podem realizar auditorias, inspeções e demais atividades finalísticas de controle externo nos órgãos e entidades jurisdicionados do TCU, sob pena de nulidade do procedimento fiscalizatório.

Esse é também o entendimento da **Advocacia-Geral da União** (AGU)<sup>1</sup>, que alertou os Ministros da Corte de Contas durante sustentação oral em sessão plenária do TCU que apreciou o processo administrativo TC nº 010.357/2011-4. Eis a notícia publicada na página eletrônica oficial da AGU:

***“AGU assegura validade de decisão do TCU que evita desvio de função de servidores do próprio Tribunal”***



*Abritta também alertou os ministros para os riscos que o próprio TCU correria caso permitisse aos ATAs desempenhar as mesmas funções que os auditores da área de controle externo. "Não existe*

<sup>1</sup> [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/302568](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/302568)



óbice à mobilidade, desde que não caracterize desvio de função. Os senhores sabem os problemas causados para a Administração quando ocorre um desvio de função, porque os atos passam a ser questionados judicialmente", afirmou o diretor do DEAEX, mostrando que fiscalizações realizadas por servidores do TCU que não foram aprovados em concurso específico para a atividade seriam muito vulneráveis do ponto de vista jurídico."

A matéria foi apreciada pelos Acórdãos nº 2.735/2014 e 3.485/2014-TCU/Plenário, pacificado o entendimento considerados os alertas feitos pela Advocacia-Geral da União.

Ora, se nem mesmo os servidores efetivos do quadro permanente de pessoal do TCU, concursados para o exercício de atividades de natureza administrativa, podem realizar auditorias, inspeções e demais procedimentos fiscalizatórios nos órgãos e entidades federais sob a jurisdição do TCU, por maior razão não podem os servidores das carreiras dos órgãos mencionados na proposta do autor, em que pese a importância inegável que possuem, titularizarem tais atividades no exercício de competência que o constituinte reservou ao TCU de forma explícita (artigo 71, inciso IV).



Dessa forma, para conferir **segurança jurídica** ao procedimento fiscalizatório sobre a gestão administrativa do TCU, sem risco de questionamentos judiciais que possam causar embaraços, deve a auditoria objeto desta PFC ser realizada pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo lotados no **Órgão de Instrução** que integra a estrutura do TCU - e não pelos órgãos citados originalmente na proposta -, cujo relatório contará com a manifestação obrigatória do **Ministério Público de Contas especial**.

A decisão proferida no âmbito do procedimento fiscalizatório quanto à observância da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos referentes à atividade-meio da Corte de Contas, **referentes a cada exercício** encerrado, deverá ser encaminhada a esta Comissão para adoção das providências cabíveis.

Nessas bases, a presente proposta de fiscalização, com amparo no artigo 90 da Lei nº 8.443, de 1992, poderá efetivamente fomentar a transparência pública no que se refere à gestão administrativa dos recursos públicos pelo TCU, preservando-se, em todo o caso, a autonomia que lhe é assegurada pela Constituição de 1988.

Não poderiam as auditorias e inspeções na esfera de controle externo ser realizadas por servidores de órgãos que estão sujeitos à fiscalização e ao julgamento de contas pelo TCU conforme previsto no artigo 71, inciso II da Lei Maior, sob pena de se estabelecer uma **crise de legitimidade jurídico-institucional**, além de criar um



ambiente propício para retaliações de toda ordem que podem comprometer o exercício das fiscalizações de forma independente.

Padeceria de lógica e plausibilidade jurídica permitir que servidores do órgão de controle interno do Poder Executivo, que tem a função de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, pudessem exercer a **função típica de controle externo** sobre a gestão administrativa da Corte de Contas ou de qualquer outro órgão, se os responsáveis pelo controle interno de todos os Poderes e órgãos autônomos estão obrigados a dar ciência ao próprio TCU sobre o conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária. Eis o comando constitucional que fixa tal obrigação expressa:

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

...

*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.*



O artigo 74 da Constituição da República reflete a essência do **princípio da repartição dos Poderes**, ao prevê que cada Poder e órgão autônomo (TCU e Ministério Público da União) disporá de seu próprio órgão controle interno, cuja função é apoiar a missão institucional do TCU, ao qual todos os responsáveis pelo controle interno estão obrigados a se reportarem sempre que tomarem conhecimento de irregularidades ou ilegalidades.

### **III – DO PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO**

A fiscalização solicitada deverá ser realizada pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo lotados no Órgão de Instrução do TCU e ser presidida por um Ministro relator, nos termos dos artigos 11 e 40 da Lei Orgânica do TCU, que assim estabelece:

*Art. 11. O **Relator presidirá** a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação do **órgão de instrução** ou do **Ministério Público junto ao Tribunal**, o sobrerestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento*



*Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.*

...

***Art. 40. O Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provação do órgão de instrução ou do Ministério Público junto ao Tribunal, a adoção das providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.***

Com a finalidade de assegurar a imparcialidade na apreciação do relatório de auditoria elaborado pela equipe de Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo do Órgão de Instrução, deverá o Ministério Público de Contas que atua junto ao TCU emitir parecer sobre o referido relatório, com fundamento nos artigos 80 e 81 da Lei Orgânica, a saber:



*Art. 80. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito.*

...

*Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:*

*I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário;*

*II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos*



**à decisão do Tribunal**, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

...

Apreciado o relatório de auditoria pelo Órgão Colegiado do TCU, a matéria poderá ser debatida em audiência pública a ser realizada no âmbito do Congresso Nacional através da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, que convocará o Presidente do Tribunal de Contas da União para expor os eventuais achados da auditoria, assim como os integrantes da equipe de auditoria e o membro do Ministério Público de Contas que tiver proferido parecer no processo.

Como se nota, a fiscalização realizada pelo Órgão de Instrução com parecer obrigatório do Ministério Público de Contas é imune a qualquer interferência do Presidente e demais gestores responsáveis pelas atividades próprias da função administrativa do Tribunal sujeitas à ação de típica de controle externo.

A fiscalização deverá abranger os atos de gestão administrativa, referentes a licitações, contratos e administração de pessoal, assim como avaliar a eficiência e a eficácia no cumprimento dos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que se refere aos seguintes dispositivos que asseguram a **transparência e acesso aos cidadãos** a informações



pormenorizadas da execução orçamentária e financeira de todos os órgãos da Administração Pública:

*Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

***Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:***

...

***II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;***

***III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da***



*União e ao disposto no art. 48-A.*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

Ao adotar essas medidas que proponho aos membros desta Comissão, tem-se segurança jurídica e garantia de efetividade do procedimento fiscalizatório.

Primeiro, porque a auditoria será realizada por agente legalmente competente, ou seja, pelos Auditores Federais de Controle Externo - Área de Controle Externo do Órgão de Instrução do TCU, o que afasta possível questionamento judicial tal como foi alertado pela Advocacia-Geral da União.

Segundo, a imparcialidade da apreciação da matéria será



garantia pela participação obrigatória do membro do Ministério Público de Contas, que se manifestará no processo com independência funcional.

Por fim, eventuais achados de auditoria poderão ser apresentados em audiência pública nesta Comissão. A realização da fiscalização pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo do Órgão de Instrução do TCU, com parecer obrigatório do Ministério Público de Contas, para posterior julgamento pelo Órgão Colegiado competente daquela Corte de Contas, conforme proposto, previnem eventual conflito de interesses entre o órgão fiscalizador e as unidades de administração sujeitas à fiscalização.

Portanto, não há dúvidas de que a fiscalização solicitada deve ser executada pelos Auditores Federais de Controle Externo-Área de Controle Externo lotados no Órgão de Instrução daquele Tribunal, tendo em vista sua competência legal e técnica, total independência e demais prerrogativas que lhes confere a Lei nº 8.443, de 1992.

Para finalizar, quero registrar a confiança que, na condição de membro e ex-Presidente desta Comissão, tenho na capacidade técnica e imparcialidade que sempre observei nas auditorias e inspeções realizadas pelo TCU, que sempre atendeu aos chamados desta Casa nas audiências públicas para as quais foi convidado com vistas a esclarecer aos parlamentares e a toda sociedade os achados das fiscalizações realizadas nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.



#### **IV – VOTO**

Em função do exposto, VOTO, no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela, para implementação desta PFC na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentado.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2015.

**DEPUTADO HISSA ABRAHÃO**

Relator