

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

O CONTROLE EXTERNO E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LÚCIA DE FÁTIMA FERREIRA

FORTALEZA, CE

1999

O CONTROLE EXTERNO E A ATUAÇÃO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



LÚCIA DE FÁTIMA FERREIRA

ORIENTADORA: MARIA DA GLÓRIA ARRAIS PETER

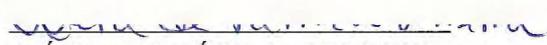
Monografia apresentada à
Faculdade de Economia,
Administração, Atuárias,
Contabilidade e Secretariado
como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em
Ciências Contábeis.

FORTALEZA, CE

1999

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas da ética científica.


LÚCIA DE FÁTIMA FERREIRA

Média

11

Prof. Maria da Glória Arrais Peter

Nota

.....


Prof. Orientador

Prof. Marcos Vinicius Veras Machado

Nota

.....


Membro da Bancada Examinadora

Prof. José Willami Praciano

Nota

.....


Membro da Bancada Examinadora

Monografia aprovada em 10/01/2000

DEDICATÓRIA

É com muito orgulho que dedico este trabalho aos meus pais, **José Amaro e Maura**, pelo exemplo de perseverança e humildade que sempre me transmitiram. E também em memória de **Rosa Nogueira e Sandra Lourenço**, queridas amigas, e **Maria Helena**, minha avó inesquecível, pelo constante incentivo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar.

À professora Maria da Glória Arrais Peter, pela orientação e pelo incentivo.

Ao professor Marcus Vinícius Veras Machado, que me inspirou com seus questionamentos.

A Maria Helena Tavares dos Santos, apoio fundamental na realização deste projeto.

Aos amigos Diana, Jeane e Alex, pelo auxílio precioso no desenvolvimento deste trabalho.

A meus irmãos e todos os amigos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o alcance deste objetivo.



SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| DEDICATÓRIA | III |
| AGRADECIMENTOS | IV |
| SUMÁRIO | V |
| RESUMO | VI |
| | |
| APRESENTAÇÃO | 08 |
| INTRODUÇÃO | 09 |
| 1. CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS – | 11 |
| ALGUNS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS | |
| 2. PRINCIPAIS FATOS NA HISTÓRIA DO | 15 |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | |
| 3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 23 |
| 4. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 31 |
| 4.1. ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL | 31 |
| 4.2. JULGAMENTO DE CONTAS | 37 |
| 4.2.1. TOMADA/ PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIA | 38 |
| 4.2.2. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL | 42 |
| 4.3. FISCALIZAÇÃO | 43 |
| 4.3.1. FISCALIZAÇÃO POR INICIATIVA DO CONGRESSO NACIONAL .. | 43 |
| 4.3.2. FISCALIZAÇÃO POR INICIATIVA PRÓPRIA | 44 |
| 4.3.3. FISCALIZAÇÃO POR DENÚNCIA | 47 |
| 4.3.4. APRECIÇÃO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA .. | 48 |
| 5. AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO | 51 |
| CONCLUSÃO | 57 |
| BIBLIOGRAFIA | 58 |

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as diversas áreas de atuação do Tribunal de Contas da União como principal órgão técnico do sistema de Controle Externo brasileiro.

Serão abordados diversos aspectos teóricos relevantes ao sistema de Controle Externo e à atuação do Tribunal de Contas especificamente, procurando-se, desta forma, garantir ao leitor o perfeito entendimento dos conceitos que serão discutidos com mais detalhes nas seções posteriores.



Posteriormente, serão relatados e discutidos os principais momentos históricos ao longo de que foi instituído e consolidado o Tribunal de Contas, enfatizando-se as dificuldades que o órgão enfrentou desde sua criação para conquistar o espaço e o respaldo necessários à realização de suas atribuições institucionais. Serão analisadas as diversas modificações sofridas pelo Tribunal em consequência das constantes renovações constitucionais, ressaltando-se a expressiva ampliação em suas funções introduzida pela Carta de 1988.

Em seguida, serão analisados aspectos relativos à organização do Tribunal, bem como sua atuação em função de duas atividades principais: julgamento de contas e fiscalização. No que concerne o julgamento de contas, serão discutidos os procedimentos adotados pelo tribunal durante tomadas de contas ordinárias e extraordinárias. Quanto às atividades de fiscalização, serão levados em conta os processos resultantes de fiscalização por iniciativa do Congresso Nacional, por iniciativa própria e por denúncia, assim como a análise das contas do Presidente da República.

Finalmente, serão apresentados dados, em forma de tabelas e gráficos, ilustrativos da atuação do Tribunal de Contas no período de 1989 a 1999, demonstrando-se a importância, a variedade e o grande volume de processos analisados e julgados neste intervalo.

APRESENTAÇÃO

Diante da ausência de trabalhos publicados que reúnam informações de abrangência satisfatória sobre o tema, considerando as dificuldades de acesso aos parâmetros reguladores da matéria e tendo em vista a relevância do assunto no panorama político atual, aborda-se-á o Controle Externo com enfoque centralizado na atuação do Tribunal de Contas da União com o intuito de contribuir com elementos que consubstanciem a análise crítica do controle da boa aplicação dos recursos públicos pela comunidade acadêmica, a quem inicialmente destina-se o resultado do trabalho.

Conhecendo-se as dificuldades da pesquisa pela extensão do tema, e não tendo a pretensão de esgotá-lo neste trabalho, o maior empenho e esforço foram mobilizados na tentativa de minimizar a carência de material de pesquisa sobre o assunto, em proveito daqueles que buscam inteirar-se do acompanhamento dos gastos públicos, a fim de que possam cobrar energicamente a quem cabe desempenhar tal função a necessária honestidade e eficácia na administração do patrimônio do contribuinte.

Ressalte-se o fato de ser a autora funcionária do Tribunal de Contas da União, tendo vivência prática do assunto, o que favoreceu sobremaneira o desenvolvimento do estudo.

ASFEAS

INTRODUÇÃO

A necessidade de convivência social, inerente ao caráter humano, motivou, desde o alvorecer da civilização, diversas formas de organização e agrupamento dos indivíduos, com a finalidade de garantir a segurança comum e o bem-estar individual. Surgiram, assim, a família, o clã, a tribo, a vila, a nação, e, finalmente, o Estado moderno.

O Estado é uma estrutura social, e como tal carece de vontade própria. Seus diferentes órgãos têm como finalidade básica atender as vontades e necessidades humanas que o criaram e organizaram. Assim, as polícias foram criadas para defender a integridade física e moral do ser humano, as instituições de saúde para garantir-lhe o cuidado durante as enfermidades, os órgãos de justiça para sanar as diferenças entre os indivíduos.

Para desincumbir-se eficientemente de suas numerosas funções, o Estado deve receber os recursos materiais de que necessita, providos pelos indivíduos na forma de contribuições financeiras obrigatórias chamadas impostos. É obrigação do Estado guardar e despender os recursos assim obtidos com base nos mais rígidos princípios de probidade administrativa, criando organismos de fiscalização que garantam sua correta aplicação. Surgem então os órgãos de controle financeiro, entre os quais, no âmbito do Estado brasileiro, insere-se o Tribunal de Contas da União.

USFEAO

Criado há cerca de um século com a finalidade básica de fiscalizar o emprego de dinheiros públicos pelos responsáveis por sua administração, o Tribunal de Contas da União foi acumulando, ao longo da história, um número expressivo de funções e competências. O presente estudo tem como objetivo principal facilitar o entendimento de tão intrincada rede de tarefas e atribuições, para que faz-se necessário, no entanto, uma análise detalhada da origem, organização e funcionamento do Tribunal.

Em primeiro lugar, procura-se suprir o leitor dos principais conceitos e terminologia necessários a uma melhor compreensão dos mecanismos envolvidos no processo de Controle Externo, em cujo contexto o Tribunal de Contas da União encontra-se inserido.

Em seguida, enfoca-se as origens históricas do Tribunal de Contas da União e as alterações que o referido órgão sofreu ao longo do tempo com o aparecimento das sucessivas

Constituições Federais, no que concerne sua competência, jurisdição, atuação e organização, entre outros aspectos.

Passa-se então à análise da ampliação nas atribuições e competência do Tribunal de Contas ocorrida a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, e os efeitos dessas alterações sobre suas atividades.

Finalmente, discute-se com mais detalhe o papel do Tribunal de Contas da União como organismo de Controle Externo das finanças públicas federais, examinando sua organização e os procedimentos adotados pelo Tribunal no desempenho de algumas de suas principais funções, como o julgamento de contas e a fiscalização das entidades da administração pública e das contas do Presidente da República.

USFEAC

1. CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS – ALGUNS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Antes de dar início à análise das origens históricas do Tribunal de Contas da União, das modificações introduzidas em sua atuação pela Constituição de 1988, e da atuação do Tribunal propriamente dita, faz-se necessário esclarecer alguns conceitos indispensáveis ao correto entendimento das questões discutidas nessas seções.

A administração pública no Brasil é realizada em três níveis: **federal, estadual e municipal**.

No âmbito de cada um desses níveis, a atual organização administrativa da República Federativa do Brasil compreende duas esferas principais:

- a administração centralizada, constituída pelo conjunto de órgãos administrativos subordinados ao Poder Executivo de cada nível, ou seja, a Presidência da República e os ministérios, a nível federal; os Governos de Estado e do Distrito Federal e suas respectivas Secretarias, a nível estadual; e as Prefeituras municipais e respectivas Secretarias, a nível municipal. A este universo de instâncias administrativas de caráter centralizado atribui-se a denominação genérica de **administração direta**;

- a administração descentralizada, compreendendo órgãos e entidades envolvidos em atividades de prestação de serviços ou exploração de atividades econômicas e dotados de personalidade jurídica própria, constituindo-se no sistema de **administração indireta** (Silva, 1998).

Entre as entidades de administração indireta, estão compreendidas:

- as **autarquias**, entidades sem fins lucrativos, sujeitas ao controle positivo do Estado, destinadas à prestação de serviços de interesse público e, como os demais órgãos de administração indireta, dotadas de personalidade jurídica própria, o que implica direitos e obrigações definidos por lei, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração e receita própria. De acordo com a finalidade a que se propõem, as autarquias podem ser de previdência ou assistência, como o INSS; profissionais ou corporativas, como a OAB, o CREA e o CRM; e culturais ou de ensino, como as Universidades.

- as **empresas públicas e empresas de economia mista**, personalidades jurídicas de direito privado sujeitas ao controle estatal, criadas e extintas unicamente por força de lei e destinadas à exploração de atividades de natureza econômica. As empresas públicas diferem apenas na composição do capital e na forma de organização. As sociedades de economia mista são constituídas por capital público e privado e estruturadas unicamente sob a forma de sociedade anônima, enquanto as empresas públicas são constituídas apenas por capital público mas admitem estruturação sob qualquer das formas admitidas em direito: sociedade unipessoal, sociedade pluripessoal ou empresa pública unipessoal. Grande partes das empresas pertencentes a ambos os grupos mencionados estão em processo de privatização ou já encontram-se privatizadas;

ASFEA

- e as **fundações públicas**, entidades destinadas ao desempenho de atividades de caráter social da responsabilidade do Estado, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, assistência, entre outras. Nos demais aspectos, assemelham-se às demais instituições da administração indireta, ou seja, têm capacidade de auto-administração, estão sujeitas ao controle da administração direta e possuem personalidade jurídica própria, que, no caso das fundações, pode ser alternativamente pública ou privada (PIETRO, 1995).

De acordo com o texto constitucional, como pode-se verificar a seguir na seção que trata da Constituição de 1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida por dois sistemas de controle independentes, mas correlacionados e mutuamente cooperativos:

- **controle externo**, entendido como a controle exercido pelo Poder Legislativo, em nome do povo, sobre probidade da gestão do dinheiro público em todas as esferas da administração direta e indireta, incidindo sobre os três Poderes e sobre todos os responsáveis pela guarda, administração e emprego dos bens da União. O art. 70 da Constituição Federal estabelece que, no cumprimento desta missão, o Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, receberá o auxílio técnico e jurídico do Tribunal de Contas da União;

- **controle interno**, exercido por unidades especializadas pertencentes à administração de cada Poder, em relação aos recursos públicos confiados à guarda daquele Poder. Como veremos adiante, o art. 74 da Carta de 1988 estabelece, como atribuição

adicional do controle interno, apoiar o controle externo no desempenho de suas funções institucionais, acentuando, portanto, a necessidade de cooperação constante e relacionamento harmônico entre os dois sistemas (SILVA, 1998).

A fiscalização realizada pelos órgãos de controle interno e externo julgará as contas dos responsáveis pela administração do patrimônio público, avaliando a probidade da execução das despesas em função de uma série de parâmetros. Segundo Pietro (1995), entre os mais importantes entre eles estão:

- a avaliação da **legalidade** do ato administrativo, em que é constatado se o ato em questão obedeceu às exigências formais, ou seja, avalia-se sua adequação aos padrões para ele estabelecidos em lei. Investiga-se também, dentro do critério da legalidade, a adequação do ato a sua finalidade, levando-se em consideração, portanto, além da forma, a substância do ato, no momento de julgar sua legalidade;

- a avaliação da **legitimidade**, através de que verifica-se a possibilidade de que uma determinada despesa, embora legal, seja ilegítima, no sentido em que fere a ordem de prioridade estabelecida ou qualquer outro princípio não-jurídico da boa administração;

- a avaliação da **economicidade**, ou seja, verificar, em relação a uma despesa realizada, se todos os esforços foram empreendidos no sentido de fazê-lo da forma mais econômica possível, atingindo-se uma melhor relação custo-benefício;

- a avaliação da **aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, em que se investiga a forma como foram aplicados os recursos oriundos de subvenções e renúncia de receitas.

No exercício de suas atribuições como órgão auxiliar ao Congresso Nacional na implementação do controle externo, é delegado ao Tribunal de Contas a responsabilidade de fiscalizar as contas de todos os órgãos da administração pública direta e indireta e da administração dos três Poderes, bem como as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital a União participe e a aplicação de recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos semelhantes. Para desincumbir-se dessas tarefas, o Tribunal lança mão de dois procedimentos

básicos que, embora dotados da mesma finalidade, apresentam algumas características diversas, tal como estabelece o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

- as **inspeções** são realizadas pelo Tribunal de Contas sempre que for necessário suprir omissões ou lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e legitimidade de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à jurisdição do Tribunal. A realização de inspeções independe de programação prévia e pode ser determinada pelo Plenário do Tribunal, por uma de suas Câmaras ou pelo Ministro Relator;

- as **auditorias** têm como finalidade obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial comprobatórios da probidade da gestão dos responsáveis por órgãos ou entidades fiscalizados pelo Tribunal, de modo a verificar a consistência da respectiva tomada ou prestação de contas, bem como conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da administração direta e indireta e avaliar as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, do ponto de vista do desempenho operacional. Ao contrário do que acontece em relação às inspeções, a realização de auditorias é determinada previamente pela Presidência do Tribunal (Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, 1997).

Estando agora o leitor de posse dos principais conceitos envolvidos no processo de controle externo, especialmente aqueles relacionados à atuação do Tribunal de Contas, pode-se avançar em direção ao próximo passo do estudo e discutir alguns dos fatos de maior relevância dentre os antecedentes históricos do que veio a se tornar o Tribunal de Contas da União.

2. PRINCIPAIS FATOS NA HISTÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A necessidade de constituir-se órgãos controladores dos dinheiros públicos remonta aos primórdios da convivência humana em comunidade. No Brasil Colônia já se reputava tal necessidade: a criação de órgãos como as Juntas das Fazendas das Capitanias e as Juntas da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Lisboa, datam de 1860, embora tenham sido efetivamente implantadas apenas em 1780. Pela primeira vez na história do Brasil, por ordem do Vice-rei Luiz de Vasconcelos e Sousa, era instaurada a escrituração das finanças da Colônia, cujo primeiro relatório, datado deste mesmo ano, revelava um acúmulo de déficits, no período de 1761 a 1780.

Em 1808, com a vinda de D. João VI para o Brasil, foi instalado o Erário Régio e, de acordo com um Alvará de 28 de junho de 1808, expedido pelo Príncipe regente, criou-se o primeiro órgão de controle dos gastos públicos, ligado ao Conselho da Fazenda, com a atribuição de acompanhar a execução da despesa Pública. Trata-se, certamente, do embrião do Controle Interno. Em 1821 instituiu-se o cargo de Ministro e Secretário de Estado de Negócios da Fazenda. Com o advento da Independência do Brasil, em 1822, e da primeira Constituição, em 1824, o Erário transformou-se em Tesouro e surgiram as primeiras previsões para os orçamentos e balanços gerais.

A primeira centelha de criação de um Tribunal de Contas data de 1826, corporalizando-se pela iniciativa de Felisberto Caldeira Brant, então Visconde de Barbacena, que apresentou um projeto perante o Senado do Império com vistas a criar um Tribunal de Revisão de Contas. Pouco depois, José Inácio Borges proporia àquela Casa a instituição de um Tribunal de Exame de Contas.

Alguns anos depois, em 1830, Bernardo Pereira de Vasconcelos manifesta igual interesse por um Tribunal para examinar as contas do Estado, apoiado por Paula e Souza e Caldeira Brant, já então Marquês de Barbacena. Ao deputado Castro e Silva tocava formular uma nova proposta, em 1835, com o mesmo intento, sem obter ainda, no entanto, o efeito esperado.

Em contrapartida à ausência de progressos efetivos quanto às intenções desses precursores do Controle Externo no Brasil, havia marcante evolução na disciplina das

atividades financeiras do país. O Ato Adicional de 1834, denotando tal realidade, dá competência às Assembléias Provinciais para elaborarem seus orçamentos.

Manoel Alves Branco, Ministro da Fazenda, apresenta, em 1845, projeto de criação de um Tribunal de Revisão de Contas, constituído por homens independentes. A idéia conta com o apoio de José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, mas ainda desta vez não se obteve o resultado desejado.

Em 1850, o tema volta a exame na reforma do Visconde de Itaboraí, evoluindo para um Tribunal do Tesouro, sob a presidência do Ministro da Fazenda. Tratava-se, conseqüentemente, de um órgão de Controle Interno, mais voltado para a fiscalização da receita. Contudo, esse Tribunal constitui um marco na história do controle das finanças públicas no Brasil pois, como poderemos verificar adiante, à sua extinção seguiu-se imediatamente a instituição do Tribunal de Contas.

Discutiu-se por aproximadamente um século a criação de um Tribunal de Contas. Diversas autoridades posicionaram-se contra a instauração do órgão, como o Ministro da Fazenda Cândido de Oliveira, que acreditava tratar-se apenas de “uma custosa sinecura inútil”, e defendia a necessária fiscalização “através de ampla publicidade do Tesouro e posterior exame da representação nacional”. Havia também quem defendesse o órgão, como, por exemplo, o Visconde de Uruguay, um sequaz entusiasta que determinava: “A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um Tribunal de Contas é uma inteira independência principalmente daqueles cujas contas tomam”.

Da mesma forma, o Marquês de São Vicente intercedia em defesa do controle das contas públicas, relatando:

“É de necessidade a criação de um Tribunal de Contas devidamente organizado, que examine e compare 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 das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as Câmaras”.

As idéias desses dois grandes homens do Império já traziam em seu cerne princípios básicos do Controle Externo que ainda hoje direcionam o controle da receita e despesa: exatidão contábil, legalidade do ato e independência.

Somente após a Proclamação da república, com mais de meio século de avanços e recuos, veio a ser criado o Tribunal de Contas, através do Decreto no 966-A, de 07 de novembro de 1890, que fluiu da pena do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, chefe do primeiro Governo da nova República. O então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, em exposição de motivos legitimando aquela medida, aliás de sua iniciativa, proclamou:

“Um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercados de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”.

E continuava:



“Convém levantar entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja não só o vigia, como a mão forte da Primeira sobre a Segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do executivo que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças”. ARAÚJO (1990, p. 83)

Rui Barbosa, em inspirada, breve e sábia exposição, concebeu as diretrizes que, obrigatoriamente, devem nortear todos os tribunais: autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia. As aspirações daqueles homens do Império, os ideais tenazmente perseguidos encontravam, enfim, eco legítimo na concretização de seu empreendimento essencial ao desenvolvimento de qualquer país. Por seu pioneirismo, o baiano Rui Barbosa é considerado o Patrono da Superior Corte Contábil.

Contudo, não se lograra ainda a plena vitória nesta luta. Fora designada por Rui Barbosa uma comissão para elaborar o projeto de Regulamento do Tribunal, que só seria concluído quando o Ministro já não ocupava o cargo. Seu sucessor, Tristão de Araripe, tinha sérias restrições ao órgão, e impôs, conseqüentemente, obstáculos à sua implantação.

Em 24 de fevereiro de 1891 é promulgada a primeira Constituição da República e, ainda devido à influência de Rui Barbosa, institucionaliza-se o Tribunal de Contas da União, inscrito no artigo 89. A Lei no 23, de 30 de outubro de 1891, em cumprimento à Constituição, cria o Tribunal de Contas da União, determinando a extinção do antigo Tribunal do Tesouro.

Todavia, o Tribunal sofreria novas contingências, decorrentes de mudanças governamentais por que passaria o país. Após a renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca, sobe ao cargo de Presidente da República o também Marechal Floriano Peixoto, que não manifestou qualquer entusiasmo pelo novo órgão de fiscalização das contas públicas. Em 1892, em mensagem ao Congresso Nacional, no momento de sua abertura, declarou:

“Foi-me apresentado no plano de reforma das repartições da Fazenda autorizado pelo artigo 18 da lei no 26, de 30 de dezembro último, o projecto para a criação do Tribunal de Contas, ordenado pelo artigo 89 da Constituição. Estudo cuidadosamente as propostas, visto importarem em uma quase transformação das actuaes repartições da Fazenda, sendo umas extintas e outras mais ou menos modificadas. Compreendeis como deve ser bem apreciado tão importante assumpto, para que do melhor possível sejam atendidos os serviços com a economia que recomendastes nas autorizações deferidas”.

O tema foi então amplamente discutido no Congresso. Projetos anteriores preconizavam um Tribunal com poderes de fiscalização financeira, apuração de responsabilidades e ordenação da prisão dos recalcitrantes. O Tribunal que despontava não teria tão larga competência; entretanto, fora-lhe atribuído o direito de veto ao registro de despesas, restrito aos casos de verba esgotada, impropriedade de classificação e inexistência de previsão orçamentária. Aos restantes, competiria o registro sob reserva.

Paralelamente à mobilização no Congresso, Inocêncio Serzedello Corrêa, personagem eminente da história que ora se relata, então Ministro da Fazenda, buscando rapidez na implantação do Tribunal, conseguiu que fosse expedido o Decreto Provisório no 1166, de 12 de dezembro de 1892, objetivando sua regulamentação.

O Ministro Serzedello Compareceu à instalação do Tribunal como Presidente de Honra. Para primeiro Presidente do órgão foi indicado um o ex-senador do Império, Dr. Manoel Francisco Correia. Ao empossá-lo, o Ministro proferiu importantíssimo discurso, do qual destacamos:

“Felicito o País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos. (...) Em nome do Governo, mais ainda, em nome da República, que não desaparece com os Governos, agradeço a tão prestantes cidadãos por terem aceitado as nomeações e, para o bem da República,

moralidade da administração, exato cumprimento do orçamento e economia nos dinheiros públicos, declaro instalado o Tribunal de Contas”. ARAÚJO (1990, p. 88)

Assevera-se que, enquanto Rui Barbosa foi o criador do Tribunal de Contas da União, podemos decerto afirmar que, sem receio de cometer excesso, Serzedello Corrêa foi seu extraordinário defensor.

Logo surgiria, porém, no âmbito do Governo, insatisfação com o órgão recém-criado. Situações como o impedimento da realização de despesas por parte de Ministros sem o respectivo crédito orçamentário e a impossibilidade desses mesmos Ministros darem execução a contratos sem o prévio registro no Tribunal, uma vez que havia um orçamento a ser observado e um órgão para fiscalizar essa observação, certamente incomodaram aquelas autoridades. Os embates entre os recém-nomeados componentes do Tribunal e os que compunham a Administração naquela ocasião tomariam proporções bastante complexas. A atuação independente, requisito básico a qualquer tribunal no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, acabaria contrariando o próprio Presidente da República Marechal Floriano Peixoto, em mais de uma ocasião. Como consequência imediata, Floriano continua limitando as atribuições do Tribunal. Em mensagem ao Congresso Nacional, em maio de 1893, declara:

“Por actos sucessivos, foi posta em execução a Lei 23, de 30 de outubro de 1891, que reorganizou os serviços da administração federal, expedindo-se os competentes regulamentos para as diversas Secretarias do Estado e República da Fazenda. Entretanto, devo invocar a vossa esclarecida atenção para a necessidade de ser confeccionada a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, instituição que, instalada há pouco tempo, tem originado reclamações pelos embaraços traduzidos à marcha da administração pública, em razão do modo por que foi constituída”.

Não eram, por conseguinte, os melhores presságios que marcariam o princípio do Tribunal de Contas, lembrando que levou mais de meio século para ser criado e institucionalizado, dois anos para instalar-se, e com três meses de existência é seriamente ameaçado de extinção. Todavia, sobreviveu e se consolidou.

Em 1893, o Congresso elabora projeto-de-lei que, submetido à sanção presidencial, não agrada ao Presidente e é vetado. Aprovado o veto, o Tribunal prossegue sob o regime provisório do Decreto no 1166, de 1892. A despeito de todos os reveses, estava

institucionalizado como órgão de cooperação e auxílio do Poder Legislativo, competente para liquidação das contas de receita e despesa, bem como para verificar sua legitimidade antes de serem enviadas ao Congresso. No entanto, ao longo de sua existência, o Tribunal de Contas sofreria alterações em sua competência, ora recebendo, ora perdendo atribuições, por motivos de ordem meramente política ou ainda de ordem técnica.

A partir da origem dos julgados do Tribunal, havia certa hesitação em torno de sua missão julgadora diante do Poder Judiciário. Em 1900, ao relatar as contas do exercício, Dídimo da Veiga, analisando profundamente o problema, declara, estabelecendo o princípio da independência entre as cortes:

“Desde que só há alcance por força de sentença do Tribunal de Contas, e que tal alcance é elemento material de crime de peculato, o julgado penal que absorve por fundamento de falta de elemento moral não afeta o julgado do processo de Contas”.

A tomada de contas do Governo pelo Congresso Nacional seria normatizada pelo Decreto Legislativo no 2511, de 1911. Já a Lei Orçamentária, de 1918, atribuiria competência ao Tribunal para julgar as contas de todos os responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Em seguida veio o Decreto 15.770, de 1o de novembro de 1922, que prescrevia que os embargos opostos na execução de despesa, se infringentes do julgado ou modificativos, seriam julgados pelo Tribunal de Contas, ao qual se devolveria o processo; se referentes ao processo de execução, julga-los-ia o Juiz Federal. Neste mesmo ano, em 28 de janeiro, estabelece-se o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, conhecido como “Código de Contabilidade Pública”, através da Lei no 4536.

A competência do Tribunal de Contas foi ampliada pela Constituição de 1934, que lhe conferiu poderes para julgar as contas dos responsáveis por bens e valores públicos, institucionalizando o que fora estabelecido pela Lei Orçamentária de 1918. O Tribunal passa a ter também, a partir da Carta de 1934, o encargo de emitir parecer prévio sobre a gestão financeira do Governo, o que elevou o Tribunal à condição de órgão de cooperação nas atividades governamentais.

A Constituição de 1937 manteve as atribuições do Tribunal, atribuindo-lhe poder para examinar a legalidade dos contratos celebrados pela União, embora ainda mantivesse o órgão em circunstância de indefinição em relação à sua subordinação aos poderes da União.

Por intermédio do Decreto-lei no 425, de 12 de maio de 1938, a fiscalização exercida pelo Tribunal se estendeu às áreas da receita e das despesas. Foram então criadas Delegações junta a cada uma das Delegacias do Tesouro, sendo autorizado o Tribunal a criar novas Delegações junto às repartições arrecadoras e pagadoras.

Embora não tenha acrescentado atribuições ao Tribunal, a Constituição de 1946 o consagrou como órgão auxiliar do Poder Legislativo, pondo termo a indefinição de sua situação entre os poderes da União.

A nova Lei Orgânica estabelecida pela Lei no 830, de 23 de setembro de 1949, ampliou a competência para imposição de multas e suspensão de exercício dos responsáveis remissos e omissos. Por outro lado, tal diploma legal restringiu a criação de novas Delegações, que a partir daí só poderiam ser criadas à força de Lei.

Ensejando melhorar a qualidade do trabalho das instituições orçamentárias e contábeis, a 17 de março de 1964 passa a vigorar a Lei no 4320, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro, seguindo os princípios estabelecidos nos Decretos-lei no 1804 de 24 de novembro de 1939 e no 2416 de 17 de julho de 1940.

A Carta Magna de 1967 introduziu importante modificação na rotina de trabalho do Tribunal, estabelecendo-lhe a prerrogativa de realizar inspeções, o que em muito contribuiu para dar maior agilidade ao controle. Abandonou-se, a partir desse momento, o exame apenas formal das contas, podendo o tribunal assumir uma postura de caráter mais preventivo.

A Lei no 5.682/71 submeteu ao julgamento do Tribunal de Contas as contas dos partidos políticos, e a Emenda Constitucional no 5, de 28 de junho de 1975 colocou sob sua responsabilidade o cálculo dos percentuais dos fundos de Participação dos Municípios, bem como dos Estados, territórios e Distrito Federal. E a Emenda constitucional no 7, de 13 de abril de 1977, conferiu ao Presidente da República a faculdade de conceder aposentadorias, pensões e reformas, negadas pelo tribunal, *ad referendum* do Congresso.

Percebe-se, portanto, que, durante um período de quase noventa anos desde sua criação, a Superior Corte de Contas foi alvo freqüentes intervenções por parte dos três poderes da União, resultando em constantes alterações, em maior ou menor grau, em suas atribuições

e prerrogativas. No entanto, pela quantidade e importância das modificações que imprimiu à atuação, competências e organização do Tribunal de Contas da União, parece-nos que a Constituição Federal de 1988 foi a que mais profundamente contribuiu para a formação do caráter que o órgão ostenta nos dias de hoje. Considerando este fato, e buscando garantir uma melhor compreensão das múltiplas atividades realizadas pelo Tribunal, abordaremos na seção a seguir, com mais detalhes, as diversas inovações introduzidas pela atual Carta Magna.

BRUNO

3. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 dedica seis dos seus artigos – de número 70 a 75 – à regulamentação do trabalho do Tribunal de Contas da União, inseridos na Seção IX, que trata *Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*. Tomados em conjunto, esse pequeno número de artigos de lei representa uma grande ampliação do conceito de controle de contas públicas, que se reflete no acréscimo de uma vasta gama de atribuições ao Tribunal, principal órgão dedicado à implementação desse tipo de controle. Analisa-se, a seguir, cada um desses artigos, destacando as inovações introduzidas por cada um deles.

“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 entidade pública 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”.

No que diz respeito às competências do Tribunal de Contas da União, encontra-se, já neste artigo 70, algumas inovações de grande relevância. Observa-se, por exemplo, que, no âmbito das Constituições anteriores, o papel do Tribunal de Contas restringia-se à fiscalização financeira e orçamentária, enquanto a Carta de 1988, entendendo “fiscalização financeira” em seu sentido mais amplo, dilata enormemente as competências do Tribunal, incluindo as áreas de fiscalização contábil, operacional e patrimonial. A quantidade e a natureza dos parâmetros utilizados no julgamento dos gastos públicos são também modificadas. A fiscalização da legalidade já era examinada anteriormente, no âmbito da fiscalização financeira; a observação da legitimidade e da economicidade, no entanto, somente foram introduzidas pela nova Constituição. A nova Carta ainda atribui uma função adicional ao Tribunal de Contas: fiscalizar a aplicação, pelas entidades da administração direta e indireta da União, dos recursos oriundos de subvenções ou renúncia de receitas.

Faz-se importante observar, ainda a respeito do art. 70 da nova Constituição, as implicações decorrentes da disposição enunciada pelo Parágrafo Único do referido artigo, no

sentido de que, mais uma vez, a Constituição de 1988 trabalha por uma maior amplitude nas atribuições do Tribunal de Contas da União. Com efeito, a partir deste momento, qualquer um que tenha sob sua responsabilidades bens públicos, ou que, direta ou indiretamente, cause prejuízo ao Erário, estará sujeito à jurisdição do Tribunal para efeitos de fiscalização e punição, seja pessoa jurídica de direito público ou privado, ou pessoa física, indiferentemente de exercer ou não cargo público.

“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 de 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 uma 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 combinações, 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 as irregularidades ou abusos apurados.

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

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

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

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

Muito do que trata o art. 71 da Carta de 1988 não constitui-se em novidade, mas refere-se a disposições já previstas em pelo menos uma parte das Constituições anteriores. Assim, entre outros procedimentos, o referido artigo estabelece que o controle externo federal, ou seja, a fiscalização da guarda, administração e emprego do dinheiro público de que dispõe a União, deve ser exercido pelo Congresso Nacional, com o apoio técnico e jurídico do Tribunal de Contas da União. Todos aqueles que encontrarem-se sob a jurisdição do Tribunal, conforme disposto no art. 70, parágrafo único, terão suas contas julgadas anualmente pelo Tribunal, incluindo-se neste âmbito o Presidente da República, entre todos os demais o responsável pela administração do maior volume de recursos. Está também sob a responsabilidade do Tribunal julgar todos os atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões a funcionários dos órgãos da administração direta e indireta. A fiscalização exercida pelo Tribunal continuará abrangendo todas as unidades administrativas dos três Poderes, bem como as contas dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios a quem a União tenha repassado recursos por meio de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos. Essa fiscalização dar-se-á através de inspeções e auditorias realizadas

por iniciativa do próprio Tribunal ou por solicitação das Casas do Congresso Federal, a quem o Tribunal deverá prestar quaisquer informações solicitadas a respeito das referidas auditorias e inspeções.

Encontram-se também, no entanto, alguns pontos de inovação entre os incisos deste art. 71. Motta (1999) aponta como exemplo a aquisição, por parte do Tribunal de Contas, do direito de imputar aos responsáveis por danos causados ao Erário Público multas proporcionais ao vulto do dano, corrigindo a lei anterior, que permitia apenas multas que não ultrapassassem o teto máximo de 10 (dez) valores de referência. Outra modificação importante diz respeito à sustação do contrato impugnado, que poderá ser determinada pelo próprio Tribunal de Contas caso, expirado o prazo de 90 dias, o Congresso Nacional não proceda à sustação do contrato ou o Poder Executivo não efetive as medidas cabíveis para sanar a situação. Ainda segundo Motta, a fiscalização, por parte do Tribunal, das contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital a União participe, direta ou indiretamente, constitui mais um fato novo, se contrastado com a disposição estabelecida pela Constituição anterior, que restringia a fiscalização do Tribunal às empresas de economia mista de que a União fosse acionista majoritária. A obrigatoriedade da prestação de contas das atividades do Tribunal trimestralmente e anualmente ao Congresso Federal é ainda outra inovação introduzidas pela Constituição Federal de 1988 através do seu artigo 71.

“Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, 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.

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

§ 2.º 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”.

A nova Carta Magna introduz aqui mais uma inovação de grande repercussão na atuação do Tribunal de Contas: a intervenção de uma comissão mista permanente no esclarecimento de indícios de irregularidade na execução de despesas. Conforme esclarece Ferreira (1997), a comissão mista permanente a que se refere o art. 72 é integrada por

deputados e senadores e recebe amplas atribuições, tanto de ordem financeira (emite parecer sobre as contas do Presidente da República), orçamentária (realiza acompanhamento e fiscalização orçamentária) e planificadora (emite parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais). Durante o acompanhamento da execução orçamentária, a comissão poderá solicitar esclarecimentos por parte das autoridades competentes sempre que houver suspeita fundamentada de irregularidade na execução de despesas, e encaminhar a questão para apreciação do Tribunal de Contas caso os esclarecimentos não sejam prestados ou não sejam considerados suficientes. Dentro do prazo de trinta dias, o Tribunal deverá emitir parecer conclusivo sobre a matéria, sobre o que se baseará a comissão para propor ao Congresso a sustação da despesa, no caso de ter o Tribunal decidido considerá-la irregular.

“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.

§ 1.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados entre 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.

§ 2.º 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 antigüidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

§ 4.º 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”.

O artigo 73 versa exclusivamente sobre aspectos da organização do Tribunal de Contas da União. O texto deste artigo mantém alguns pontos estabelecidos pelas Constituições, paralelamente ao acréscimo de algumas grandes e importantes inovações. A jurisdição do Tribunal sobre todo o território nacional é uma das disposições recuperadas das Cartas precedentes, bem como a igualdade de garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Tribunal de Contas em relação aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

No entanto, somente a partir da Carta de 1988 foi estendido ao Tribunal de Contas o disposto no art. 96 a respeito dos tribunais judiciários. Ferreira (1997) explica que, a partir de então, em conformidade com o referido artigo, a Constituição concede ao Tribunal de Contas o direito de eleger seu presidente e Mesa Diretora; elaborar seu regimento interno e organizar os serviços auxiliares, prover seus cargos administrativos na forma da lei, deferir licença e férias a seus membros na forma da lei; propor ao Legislativo a criação e extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos. A Constituição de 1988 introduziu também a divisão entre o Presidente da República e o Congresso Nacional do direito de escolher os Ministros do Tribunal de Contas; as cartas anteriores reservavam ao Presidente da República a prerrogativa de indicar todos os Ministros. Preserva-se, assim, a independência do Tribunal, bem como reforça-se o compartilhamento de responsabilidade entre os Poderes. O teto de idade de 65 anos para a nomeação para o cargo de Ministro, bem como a exigência da comprovação do exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública por mais de dez anos, são outros fatos novos incluídos apenas na atual Carta Magna. Finalmente, ainda segundo Ferreira, encontramos no art. 73 mais uma novidade em relação às Constituições anteriores: o condicionamento do gozo das vantagens do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, no caso de aposentadoria voluntária, ao exercício efetivo do cargo por mais de cinco anos.

“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 de 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 financeira 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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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”.

O art. 74 da Constituição Federal vigente trata da instituição do controle interno por parte dos três Poderes da União e da relação deste controle interno com o controle externo sob a responsabilidade do Tribunal de Contas da União. Pelo disposto nos seus incisos, fica estabelecida a manutenção, por parte dos três Poderes, de sistemas de controle interno, que deverão funcionar de forma integrada, tendo por funções avaliar o cumprimento de metas e a execução de programas; comprovar a legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos diversos órgãos e entidades; e exercer o controle das operações financeiras realizadas com capitais da União. Especialmente importante para nossa análise, no entanto, é o inciso IV, que inclui entre todas as atribuições do controle interno citadas acima a responsabilidade adicional de apoiar o controle externo no exercício de sua missão, pelo que se reafirma a necessidade de comunicação e cooperação entre esses dois níveis de controle das finanças públicas.

Mais algumas inovações de que resultam implicações sobre a atuação do Tribunal de Contas da União podem ser localizadas neste art. 74, por entre os itens recuperados de Constituições anteriores, como, por exemplo, a obrigatoriedade de o controle interno dar ciência ao TCU sobre irregularidades de que venha ter conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária. A faculdade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderem denunciar ao Tribunal de Contas quaisquer irregularidades ou ilegalidades

de que tenham notícia também constitui um fato novo; não passa, no entanto, de uma aplicação prática do direito de petição enunciado pelo art. 5.o, inciso XXXIV, aplicável sempre que as partes mencionadas acima tiverem ciência de ilegalidade ou abuso de poder praticadas por qualquer das instâncias governamentais.

“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”.

Através do art. 75, o último dos seis dedicados à regulamentação da atuação dos órgãos de controle externo e interno das finanças públicas, a Constituição de 1988 introduz mais uma inovação: utilizando-se de um processo de extensão normativa, aplica as normas previstas para o Tribunal de Contas da União aos Tribunais de Contas dos Estados e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, fixando, ainda, o número de integrantes dos Tribunais de Contas estaduais. A principal implicação deste processo de preordenação administrativa é a conseqüente impossibilidade de o direito estadual ou municipal desobedecer à organização preceituada para o Tribunal de Contas da União, no que tange aos Tribunais estaduais ou a Tribunais e Conselho de Contas dos Municípios, salvo onde, em razão das peculiaridades regionais, não couber a aplicação das normas federais.

Do exposto nesta seção, pode-se facilmente perceber o grande impacto que a Carta Magna de 1988 teve sobre o Tribunal de Contas da União, desafiado a desincumbir-se, a partir da data da promulgação da nova Constituição, de um volume muito maior de funções e responsabilidades. Observaremos, na seção que se segue, a maneira pela qual o Tribunal tem procurado adequar-se às novas exigências, através da análise das suas principais rotinas de trabalho e do levantamento de dados ilustrativos da amplitude de sua atuação nos últimos anos.

4. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sistematizando o amplo espectro de funções do Tribunal de Contas da União, tal como foram estabelecidas pelo texto constitucional vigente, pode-se classificar as atribuições do Tribunal em oito categorias básicas: função fiscalizadora, função consultiva, função informativa, função judicante, função sancionadora, função corretiva, função normativa e função de ouvidoria. No entanto, incapacitados de examinar em detalhe todas elas, em razão da exiguidade do espaço disponível e da dificuldade de acesso a informações sobre algumas dessas funções, optamos por concentrar a análise sobre aquelas pelas quais o Tribunal de Contas é mais comumente conhecido: as funções fiscalizadora, judicante, sancionadora e corretiva (Maia, 1998).

É importante ressaltar, porém, que as tarefas necessárias à realização dessas quatro funções principais não constituem, no âmbito da atuação do Tribunal de Contas, instâncias estanques, independentes entre si; ao contrário, elas normalmente se sobrepõem e se interrelacionam, visto tratarem-se de causas e conseqüências umas das outras. Tomadas em conjunto, elas traduzem-se em alguns dos principais processos de que se ocupam diariamente todos os membros do Tribunal. Neste trabalho, entre esses processos, daremos ênfase ao julgamento de contas e às atividades de fiscalização realizadas pelo Tribunal.

Antes, porém, de iniciar a análise dos procedimentos adotados pelo Tribunal na consecução dessas duas tarefas fundamentais, convém examinar o modo pelo qual o órgão se organiza e divide as tarefas necessárias à realização de objetivos tão complexos.

4.1. Organização do Tribunal

Segundo o seu Regimento Interno, o Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove Ministros, nomeados pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional de acordo com as requisitos e proporções determinados pelo art. 74 da Constituição Federal.

O **Presidente e Vice-Presidente do Tribunal** serão eleitos pelos demais membros para um mandato de um ano, com a possibilidade de reeleição por apenas mais um

período. A eleição acontecerá na última sessão ordinária do mês de dezembro, através de voto secreto, e somente os Ministros titulares terão direito a voto.

Estão entre as atribuições principais do Presidente do Tribunal:

- dirigir os trabalhos e superintender a ordem e a disciplina do Tribunal;
- representar o Tribunal perante os Poderes da União, dos Estados e Municípios, e demais autoridades;
- velar pelas prerrogativas do tribunal, cumprindo e fazendo cumprir a sua Lei Orgânica e seu Regimento Interno;
- cumprir e fazer cumprir as deliberações do Plenário e das Câmaras;

Compete ao Vice-Presidente do Tribunal:

- substituir o Presidente em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, e sucedê-lo, no caso de vaga do cargo;
- colaborar com o Presidente no exercício de suas funções, quando solicitado;
- exercer as funções de corregedor.

35 F E A C

O Tribunal de Contas da União constitui-se, na verdade, de um conjunto de órgãos, cada um deles dedicado ao cumprimento de um conjunto diverso de funções.

A **Primeira e Segunda Câmara** compõem-se cada uma de quatro Ministros. Junto a cada Câmara atua, em caráter permanente, um Auditor, designado pelo Presidente do Tribunal, além de um representante do Ministério Público. A Primeira Câmara tem como presidente o Vice-Presidente do Tribunal, e a Segunda Câmara, o Ministro mais antigo no cargo.

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal, compete à Primeira e Segunda Câmaras deliberar sobre, entre outras matérias:

- prestação e tomada de contas, inclusive tomadas de contas especiais, em processos em que o Relator acolhe em seu voto as conclusões dos pareceres coincidentes do

titular da Unidade Técnica e do Ministério Público, ou do único parecer emitido por um dos referidos órgãos;

- prestação e tomada de contas, inclusive especial, em processos em os pareceres do titular da Unidade Técnica e do Ministério Público forem divergentes, desde que os pareceres, embora divergentes, não contenham manifestação pela irregularidade, e o Relator conclua pela regularidade ou regularidade com ressalva;
- tomada de contas especial relativa a recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- atos de admissão de pessoal da administração direta e indireta, bem como as concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- pedidos de reexame e recursos de reconsideração e embargos de declaração opostos à suas próprias deliberações.

As Câmaras poderão, no entanto, encaminhar assuntos de sua competência à deliberação do Plenário, sempre que o importância da matéria em exame recomendar tal procedimento.

No desempenho de suas atribuições, o Tribunal conta também com o auxílio das **Comissões**. As Comissões permanentes – Comissão de Regimento e Comissão de Jurisprudência – compõem-se de três membros, enquanto as Comissões temporárias podem compor-se de dois ou mais membros. As Comissões temporárias são criadas pelo Presidente do Tribunal ou pelo Plenário e têm prazo estabelecido para o alcance dos objetivos para que foram instituídas, após o que são dissolvidas.

São atribuições das Comissões Permanentes e Temporárias:

- sugerir normas de serviço ao Presidente;
- requisitar ao Presidente os recursos humanos e materiais necessários ao desempenho de suas atribuições;

- manter contato com outras autoridades e instituições e dar conhecimento ao Presidente do Tribunal dos assuntos tratados.

Entre as funções específicas da Comissão Permanente de Regimento, estão:

- atualizar o Regimento Interno do Tribunal, apresentando emendas ao texto em vigor e emitindo parecer às propostas de emenda formuladas por Ministro, Auditor ou Representante do Ministério Público;
- opinar em processo administrativo, quando o Presidente o solicitar;
- elaborar suas normas de serviço e encaminhá-las ao Presidente para aprovação.

A Comissão Permanente de Jurisprudência também deve desincumbir-se de algumas tarefas específicas, entre elas:

- manter a atualização e a publicação da Súmula da Jurisprudência do Tribunal;
- superintender os serviços de sistematização e divulgação da jurisprudência predominante ao Tribunal, sugerindo medidas que facilitem a pesquisa de julgados ou processos;
- quando verificar coincidência de decisões entre o Plenário e as Câmaras, propor ao Colegiado que seja compendiada em súmula a jurisprudência do tribunal;
- selecionar as deliberações que podem ser publicadas, na íntegra, na *Revista do Tribunal de Contas da União*, e encaminhá-las ao Ministro Supervisor do referido periódico;
- elaborar suas normas de serviço e encaminhá-las ao Presidente para aprovação.

O apoio jurídico de que o Tribunal de Contas necessita no exercício de suas funções é proporcionado pelo **Ministério Público Especial junto ao Tribunal**, composto de um Procurador-Geral, três Sub-Procuradores Gerais e quatro Procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em Direito. O referido órgão será chefiado pelo Procurador-Geral, nomeado para mandato de dois anos, a quem caberá, entre numerosas tarefas:

- promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante ao Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;
- comparecer às sessões do Tribunal;
- 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 aposentadoria, reforma e pensão;
- interpor os recursos permitidos por lei ou previstos no Regimento Interno do Tribunal;
- elaborar relatório anual contendo o andamento dos processos de execução dos Acórdãos do Tribunal e a resenha das atividades específicas a cargo do Ministério Público, relativas ao exercício encerrado.

O Tribunal conta ainda com a colaboração da **Secretaria do Tribunal**, responsável pela prestação de apoio técnico e pela execução dos serviços administrativos do Tribunal. A Secretaria do Tribunal é constituída de cinco unidades básicas, diretamente subordinadas ao Presidente, quais sejam:

- Secretaria-Geral das Sessões – também responsável pela organização da Súmula da Jurisprudência;
- Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX) - responsável pelo planejamento, organização, execução, coordenação e supervisão das atividades de controle e fiscalização a cargo do Tribunal, bem como por assistir e assessorar o Presidente, os ministros e os Auditores no exercício das funções que lhe são atribuídas;
- Secretaria-Geral de Administração - tem por finalidade planejar, organizar, executar, coordenar e supervisionar as atividades administrativas do Tribunal;
- Secretaria de Controle Interno – tem por função acompanhar a execução do orçamento do Tribunal em todos os aspectos e fases da execução da despesa,

desempenhar atividades de controle e proteção do patrimônio do Tribunal, bem como executar os demais procedimentos relacionados às funções de auditoria interna;

- Instituto Serzedello Corrêa – tem por finalidade principal planejar, promover, coordenar e avaliar a execução das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União.

O **Plenário** é constituído pelo conjunto dos membros do Tribunal, incluindo o representante do Ministério Público, sob a direção do Presidente do Tribunal. O Tribunal se reunirá, anualmente, no Distrito Federal, no período de 17 de janeiro a 16 de dezembro, não devendo haver interrupção nos trabalhos nem mesmo durante o recesso compreendido entre 17 de dezembro a 16 de janeiro. As reuniões do Plenário poderão ser Ordinárias ou Extraordinárias, estas últimas de caráter reservado, convocadas por proposta do Presidente, de Ministro, de Auditor ou de representante do Ministério Público.

O Plenário constitui, entre todos os órgãos do Tribunal, aquele a que é atribuída a maior quantidade de funções. Algumas das principais atribuições privativas do Plenário são:

- deliberar sobre o parecer prévio relativo às contas que o Presidente da República prestará anualmente ao Congresso Nacional e sobre pedido de informação ou solicitação sobre matéria da competência do Tribunal que lhe seja endereçado pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por suas Comissões, ou ainda solicitação de pronunciamento formulada pela Comissão Mista de Senadores e Deputados;
- emitir parecer sobre conflito de lei ou de ato normativo do Poder Público com a Constituição Federal, em matéria da competência do Tribunal;
- deliberar sobre a realização de inspeções e auditorias em unidades do poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União.

4.2. Julgamento de Contas

A função de julgamento das contas públicas tem sido historicamente a atribuição típica do Tribunal de Contas da União, embora, como já foi discutido anteriormente, o órgão desempenhe modernamente um número muito maior de funções. O julgamento de contas, no entanto, continua responsável por uma parcela significativa do volume de trabalho delegado ao Tribunal no cumprimento de sua missão institucional, principalmente devido à enorme amplitude de sua jurisdição. Conforme o estabelecido no artigo 70, parágrafo único, da Constituição de 1988, “prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública 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”. Assim, torna-se responsabilidade do Tribunal de Contas da União examinar e emitir parecer sobre as contas dos responsáveis pela administração de recursos públicos federais em todo o território nacional, abrangendo os três Poderes e todos os órgãos da administração direta e indireta.

O Regimento Interno do Tribunal estabelece que os processos de julgamento de contas são distribuídos aos Ministros e Auditores segundo os princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio. As unidades administrativas dos três poderes e as entidades da administração indireta são agrupadas em Listas de Unidades Jurisdicionadas, com o intuito de facilitar o sorteio. Na primeira Sessão Plenária do Tribunal, nos anos ímpares, o Presidente deverá sortear, entre os Ministros e Auditores, o Relator de cada Lista, ao qual serão distribuídos todos os processos que derem entrada ou se formarem no Tribunal ao longo do próximo período de dois anos.

A atribuição fundamental do Relator é presidir a instrução dos processos, ou seja, determinar o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a audiência dos responsáveis, e quaisquer outras providências necessárias ao saneamento dos autos do processo.

Dois procedimentos são importantes e merecem análise detalhada no âmbito do julgamento de contas: o processo de tomada/prestação de contas ordinária e o processo de tomada de contas especial.

4.2.1. Tomada/ Prestação de Contas Ordinária

A tomada de contas ordinária consiste no exame de conjuntos de documentos contábeis e demonstrativos alusivos à gestão de órgãos e entidades da Administração Pública, enviados periodicamente ao Tribunal de Contas da União. A esses documentos o Tribunal aplica os parâmetros de legalidade, legitimidade e economicidade para julgar as contas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidas, a partir de que as providências necessárias são tomadas para a correção das irregularidades, recuperação dos prejuízos ao Erário e punição dos responsáveis.

O processo de tomada e prestação de contas tem como finalidade precípua a promulgação, por parte do Tribunal de Contas, de acórdão, ou certificado de isenção de responsabilidades, publicado no Diário Oficial da União. Esse documento só é concedido, no entanto, nos casos em que as contas do responsável por recursos públicos forem julgadas regulares, ou seja, quando for comprovada a lisura formal e a competência administrativa do responsável naquele exercício. Quando, porém, o exame das contas aponta para irregularidade ou ilegalidade na aplicação dos recursos, o processo muda de natureza: de simples verificação rotineira, transforma-se em investigação de responsabilidades.

A Instrução Normativa no 12/96, editada pelo Tribunal em 24 de abril de 1996, estabelece as normas para organização e apresentação de tomada e prestação de contas e rol de responsáveis.

ASFEAU

No que concerne aos prazos, o art. 2º do referido documento fixa o teto máximo de 120 dias para a apresentação das tomadas e prestações de contas, contados da data do encerramento do correspondente exercício financeiro. Somente as entidades da administração indireta poderão ter este prazo ampliado até o limite de 150 dias. O tribunal deverá julgar as tomadas e prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que tiverem sido apresentadas.

Deverão integrar as prestações e tomadas de contas junto ao Tribunal os seguintes documentos: rol de responsáveis; relatório de gestão; relatório do tomador de contas, quando couber; relatório e certificado de auditoria; balanços, quando couber; parecer dos órgãos internos da entidade; parecer do dirigente máximo do órgão de controle interno;

pronunciamento do Ministro de Estado (ou autoridade equivalente em nível hierárquico); demonstrativos contábeis, financeiros e das variações patrimoniais.

Ao julgar as contas apresentadas ordinariamente pelos administradores públicos ou tomadas de forma especial, o Tribunal de Contas decidirá sobre sua classificação em uma das seguintes categorias: regulares, regulares com ressalva, irregulares ou ilíquidáveis.

As contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, ou ainda leve infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. No caso de contas julgadas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável, conforme estabelece a art. 17 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, devendo o fato ser comunicado à entidade responsável pelas contas em julgamento e ao órgão de controle interno competente.

Quando as contas forem julgadas regulares com ressalva, ou seja, quando apresentarem impropriedade, grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, o Tribunal dará quitação ao responsável e a respectiva baixa do processo, determinando ao responsável ou a seu sucessor a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou falhas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de fatos semelhantes. O descumprimento dessa determinação implicará na implicação de multa ao responsável, como determina o art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal, que deverá também comunicar a entidade responsável e ao órgão de controle interno competente.

O Tribunal julgará as contas irregulares quando for comprovada omissão no dever de prestar contas, injustificado dano ao Erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Sendo verificada irregularidade nas contas em exame, o Tribunal deverá definir a responsabilidade individual ou solidária pela ocorrência. Não havendo débito, o Tribunal determinará a audiência do responsável para apresentar razões de justificativa. O responsável, no entanto, também estará sujeito ao pagamento de multa, conforme valores estabelecidos no art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Havendo débito, o Tribunal ordenará a citação do responsável a recolher a quantia devida ou apresentar defesa e fixará o prazo para recolhimento dos valores devidos. A partir deste momento, haverá três situações possíveis:

1a: O responsável recolhe o débito e não apresenta defesa. O Tribunal julgará examinará, então, a hipótese de ter havido erro cometido de boa-fé, a partir de que as contas poderão ser julgadas regulares com ressalva ou irregulares.

2a: O responsável apresenta defesa. Decidindo por acolher a defesa, o Tribunal julgará as contas regulares ou regulares com ressalva e dará a quitação ao responsável. No entanto, se a defesa for rejeitada, o responsável deverá ser cientificado para, em novo e improrrogável prazo de 15 dias, recolher a importância devida, a partir de que o Tribunal julgará o mérito de boa-fé para considerar as contas regulares com ressalvas ou irregulares. Recusando-se o responsável a recolher o valor devido, as contas serão julgadas irregulares e o Tribunal encaminhará o processo para cobrança judicial.

3a: O responsável apresenta defesa e recolhe o débito. Acolhendo a defesa, o Tribunal julgará as contas regulares ou regulares com ressalvas e dará quitação ao responsável, devolvendo-lhe a importância recolhida. No caso de a defesa ser rejeitada, o Tribunal julgará o mérito da boa-fé para considerar as contas irregulares com ressalva (não havendo, no entanto, a devolução da importância recolhida), ou irregulares com ou sem débito.

Resumidamente, as atitudes do Tribunal de Contas ao julgar processos enquadrados em uma das três hipóteses acima seguem a seqüência exposta no quadro abaixo:

Quadro 1 – Hipóteses no julgamento de contas irregulares

| |
|--|
| <p>1a: Responsável não apresenta defesa <i>examinar boa-fé → regular/regular com ressalva → quitação</i></p> |
| <p>2a: Responsável apresenta defesa <i>acolhe → regular/regular com ressalvas → quitação</i> <i>não acolhe → prazo de 15 dias para recolhimento</i> Após a comunicação da rejeição: <i>recolhe → examinar boa-fé → regular com ressalva/irregular</i> <i>não recolhe → irregular → cobrança judicial</i></p> |
| <p>3a: Responsável apresenta defesa e recolhe o débito <i>acolhe → regular/regular com ressalva e quitação, com devolução</i> <i>não acolhe → examinar boa-fé → regular, sem devolução/ irregular</i></p> |

Fonte: Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, 1997

O julgamento final pela irregularidade das contas implica em graves conseqüências para o responsável: em primeiro lugar, a condenação ao recolhimento do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, adicionada a multa de até cem por cento do valor atualizado do débito, em caso de irregularidade com débito, ou multa fixada pelo art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em caso de ausência de débito. Em ambos os casos, o responsável ficará inabilitado para o exercício de cargo ou função no âmbito da administração pública, por um período que variará de cinco a oito anos.

As contas apresentadas ao Tribunal podem ser ainda julgadas como pertencentes a uma quarta categoria: a das contas iliquidáveis, nos casos em que circunstância fortuita ou de força maior, comprovadamente alheia à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito das contas em exame. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o processo será, conseqüentemente, arquivado.

Após o pronunciamento das decisões, o Tribunal de Contas acatará os devidos recursos, apresentados dentro dos prazos estabelecidos e demonstrada sua pertinência, que poderão pertencer a três categorias:

- recurso de reconsideração - deve ser interposto dentro do prazo máximo de 30 (trinta) dias e, quando aceito, tem efeito suspensivo sobre decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, até novo julgamento;

- recurso de embargo de declaração - deve ser apresentado em até 30 (trinta) dias e também tem efeito de suspensão dos prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição de recurso. O recurso de embargo de declaração deve apresentar como finalidade corrigir obscuridade, omissão ou contradição do acórdão ou resolução ocorridos, conflito de jurisprudência, ausência de fundamentação legal ou fundamentação legal defeituosa;

- recurso de revisão - não tem efeito suspensivo das decisões proferidas em processo de tomada ou prestação de contas, e deverá fundamentar-se em erro de cálculo nas contas, em falsidade ou insuficiência de documento em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, ou na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Em suma: consideradas todas as possibilidades, um processo de tomada de contas, desde o momento de sua entrada no Tribunal para apreciação, até a emissão do parecer técnico final, percorrerá as seguintes etapas básicas:

instrução → parecer do Ministério Público → julgamento → recursos

4.2.2. Tomada de Contas Especial

Após esgotadas todas as providências administrativas para recomposição do Erário, ou seja, diante de omissão no dever de prestar contas, de falta de comprovação de aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalques ou desvios ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao Erário Público, o Tribunal de Contas poderá adotar o procedimento de tomada de contas especial. As tomadas de contas especiais são instauradas pelo próprio Tribunal, nos casos em que as irregularidades encontradas forem detectadas em inspeção ou auditoria, ou pela autoridade administrativa responsável pelo órgão ou entidade em questão. O processo de tomada de contas especial tem como objetivos apurar os fatos, quantificar os danos e identificar os responsáveis, que serão posteriormente instados a recolher os valores correspondentes aos débitos acarretados ou apresentar argumentos de defesa. Nos últimos anos, o Tribunal tem ampliado sobremaneira o campo de utilização das tomadas de contas especiais, em especial na investigação de débitos decorrentes de irregularidades em atos e contratos das diversas entidades da administração indireta.

O prazo para encaminhamento ao Tribunal depende, no caso de tomada de contas especial, do valor do débito registrado. Processos referentes a débitos de valores superiores a 1.500 UFIRs devem ser levados de imediato ao conhecimento do Tribunal. No caso de débitos inferiores a 60 UFIRs, o processo de tomada de contas especial deverá ser arquivado, se já estiver em trâmite no Tribunal; caso contrário, a tomada de contas especial não deverá ser instaurada.

O processo de tomada de contas especial deve constar dos seguintes documentos: ficha de qualificação do responsável; termo formalizador da avença, demonstrativo financeiro do débito (valor original, origem e data de ocorrência, parcelas já recolhidas e datas do recolhimento); relatório do tomador de contas; relatório, certificado e parecer do controle interno; pronunciamento do Ministro de Estado da pasta a que a entidade for subordinada (ou

autoridade equivalente em nível hierárquico). Os demais procedimentos referentes ao processo de tomada de contas especial seguem o disposto para o exame de contas ordinárias, com as mesmas conseqüências para os responsáveis por contas julgadas irregulares em definitivo.

4.3. Fiscalização

A função fiscalizadora do Tribunal de Contas da União emana das competências estabelecidas pelo art. 71 do texto constitucional vigente, mais precisamente nos seus incisos IV, V, VI, VII, IX, X e XI (ver seção sobre a Constituição de 1988). Conforme o estabelecido nos referidos incisos, cabe ao Tribunal de Contas da União executar fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos três Poderes, bem como sobre todos os órgãos e entidades da administração federal direta e indireta, sob a forma de auditorias e inspeções, programadas ou não. As auditorias e inspeções realizadas pelo Tribunal podem ter três motivações básicas: solicitação do Congresso Nacional, iniciativa do próprio Tribunal ou denúncia de irregularidade. Acrescenta-se aqui a fiscalização das contas do Presidente da República, que, pela grande quantidade de recursos movimentados, representa uma parcela significativa da atividade fiscalizadora do Tribunal.

4.3.1. Fiscalização por iniciativa do Congresso Nacional



Constituindo-se, por determinação constitucional, em órgão auxiliar ao Congresso Nacional no exercício do controle externo das finanças públicas, torna-se atribuição precípua do Tribunal de Contas da União realizar inspeções e auditorias nos diversos órgãos da administração pública, sempre que o Congresso, representado pela Câmara de Deputados, o Senado Federal, ou quaisquer de suas Comissões técnicas ou de inquérito assim o solicitarem. O Tribunal obriga-se, além disso, a prestar, sempre que solicitado, todas as informações sobre auditorias e inspeções já realizadas, bem como a emitir, sob solicitação da Comissão Mista do Orçamento, pronunciamento conclusivo acerca da realização de despesa não autorizada.

As solicitações do Congresso Nacional ao Tribunal de Contas devem receber tratamento preferencial e ser satisfeitas no prazo máximo de 30 dias a contar da data de recebimento da solicitação. Nos casos em que a solicitação implicar a realização de auditorias e inspeções, o Relator submeterá ao Plenário a proposta de inclusão dessas atividades na

programação do Tribunal, devendo constar, na proposta, o objeto, a amplitude e o prazo para a realização do trabalho, bem como a indicação das Unidades Técnicas designadas para sua realização.

A tramitação de solicitações advindas do Congresso Nacional seguirá a seqüência exposta no quadro abaixo, em que o “autuado” é o responsável pelo órgão ou entidade pública em que o Congresso Nacional solicita que seja realizada inspeção ou auditoria, e o “referente” é a tomada de contas especial ou ordinária já realizada pelo Tribunal, da qual o Congresso solicita apreciação ou, no caso de contas já apreciadas, informações sobre o resultado da apreciação:

Quadro 2 – Tramitação das solicitações do Congresso Nacional

| | | | | |
|--|---|----------------------|---|---|
| Trabalhos não realizados | | | | |
| autuado | → | SEGECEX/SECEX | → | Relator → Plenário |
| Trabalhos realizados e apreciados | | | | |
| referente | → | SECEX | → | processo → SEGECEX → Presidência |
| Trabalhos realizados e não apreciados | | | | |
| referente | → | processo | → | SECEX → Relator |

Fonte: Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, 1997

4.3.2. Fiscalização por iniciativa própria

A fiscalização de atos, contratos, convênios, acordos, ajustes, e outros instrumentos congêneres, bem como da aplicação de subvenções, auxílios, contribuições e renúncia de receitas também faz parte do rol de atribuições do Tribunal de Contas da União, e as auditorias e inspeções destinadas ao cumprimento dessas tarefas são determinadas pelo próprio Tribunal, independente de denúncia ou solicitação do Congresso Nacional.

Todos os atos e contratos de que resulte receita ou despesa praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal serão por ele fiscalizados. Neste sentido, compete ao Tribunal, entre outras tarefas:

- acompanhar a lei relativa ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, a abertura de créditos adicionais, bem como os editais de

licitação e os contratos, através do Diário Oficial da União e dos sistemas informatizados adotados pelos órgãos e entidades da administração federal;

- realizar auditorias e inspeções;
- fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe.

Durante o exame dos documentos relativos à fiscalização dos atos e contratos, o Tribunal ordenará a juntada do processo às contas prestadas ou tomadas pelo órgão fiscalizado, nos casos em que não forem apuradas transgressões à norma regulamentar ou legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Encontrada falta ou impropriedade de caráter apenas formal, o Tribunal solicitará do responsável ou de seu sucessor razões de justificativa para o fato e a adoção das medidas necessárias à prevenção de ocorrências semelhantes. Após a acolhida das razões de justificativa, o Tribunal determinará a juntada dos documentos às contas respectivas, para que sejam analisados em conjunto e em confronto.

Verificando-se, porém, a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade do ato ou contrato, o Tribunal ordenará a audiência do responsável, a realizar-se em no máximo 15 dias, em que este deverá apresentar razões de justificativa. Acolhidas as justificativas do responsável, o Tribunal examinará em conjunto os documentos da fiscalização e a tomada de contas apresentada pelo respectivo órgão ou entidade, confrontando os dados. Persistindo o julgamento de irregularidade, o tribunal aplicará multa ao responsável e ordenará a adoção das medidas preventivas mencionadas acima.

Nos casos em que o resultado da fiscalização procedida apontar para ilegalidade na execução de ato ou contrato, o Tribunal assinará prazo de 15 dias para que o responsável tome as medidas cabíveis, no sentido de garantir o cumprimento da lei e sanear os autos do processo. Tratando-se de ato, o Tribunal, não sendo atendido no prazo previsto, deverá sustar sua execução, comunicar a decisão ao Congresso Nacional e aplicar multa ao responsável. No caso de contrato, cuja sustação é prerrogativa privativa do Congresso Nacional, o Tribunal deverá comunicar-lhe a recusa do responsável em cumprir as determinações. Caberá, então, ao Congresso solicitar do Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não adotarem, no prazo de 90 dias, as medidas necessárias, caberá ao

Tribunal decidir sobre a sustação do contrato impugnado. Decidindo pela sustação do contrato, o Tribunal tomará a esse respeito as mesmas medidas adotadas em relação a atos.

O Quadro 3 apresenta, sistematizada e resumidamente, a seqüência de providências adotadas pelo Tribunal em caso de atos ou contratos julgados irregulares:

Quadro 3 – Atos e contratos irregulares

| |
|--|
| Ato → Prazo para providências (15 dias) Se não atendido → sustação → comunicação ao Congresso → multa ao responsável |
| Contrato → Prazo para providências (15 dias) Se não atendido → comunicação ao Congresso → pede providências ao Executivo Prazo (90 dias) → Congresso/Executivo não atua → Tribunal decide Em caso de sustação prazo para providências (15 dias) → comunicação ao Congresso → multa ao responsável |

Fonte: Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, 1997

Durante a fiscalização de atos e contratos, se confirmada a ocorrência de desfalque, desvios de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará a transformação do processo em tomada de contas especial, que deverá tramitar em separado das respectivas prestações de contas anuais, devendo juntar-se a elas apenas após a decisão definitiva.

A fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado, ao Distrito Federal ou a Município mediante acordo, convênio, ajuste ou instrumentos semelhantes, bem como de recursos transferidos sob as modalidades de subvenção, auxílio e contribuição será também realizada pelo Tribunal de Contas, tanto por meio da prestação/tomada de contas anual, como através de inspeções e auditorias nos órgãos e entidades da administração direta e indireta dos referidos membros da Federação. Além dos parâmetros da legitimidade, legalidade e economicidade, a aplicação de tais recursos será julgada, pelo Tribunal, com base em outros critérios, como o atingimento dos objetivos acordados e a observância às normas legais e regulamentadoras da transferência de recursos.

O Regimento Interno do Tribunal determina a punição com multa do gestor que transferir recursos federais a beneficiários omissos na prestação de contas de recursos anteriormente recebidos ou que tenham dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade

de que resulte dano ao Erário, ainda não ressarcido. O gestor fica ainda obrigado a adotar procedimentos de tomada de contas especial caso verifique omissão na prestação de contas ou irregularidade na aplicação dos recursos federais transferidos, sob pena de ser responsabilizado solidariamente pelos danos ocorridos.

A fiscalização da aplicação de recursos advindo de renúncia de receitas será realizada junto aos órgãos supervisores, bancos operadores e fundos que tenham a função administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar esses recursos. Neste sentido, o Tribunal realizará inspeções e auditorias nos órgãos e entidades mencionados, sem prejuízo para as respectivas tomadas de contas anuais, com a finalidade de verificar a eficiência, a eficácia e a economicidade das ações, bem como o real benefício socioeconômico alcançado por essas renúncias.

4.3.3. Fiscalização por denúncia

A Constituição de 1988 garante a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato o direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades de que tenham conhecimento, perante o Tribunal de Contas da União.

O encaminhamento da denúncia deve ser feito em envelope fechado, que será então confiado à apreciação do Relator, que por sua vez decidirá sobre a autuação ou não do acusado. A denúncia, para ser aceita, deve referir-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legítimo do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

As denúncias encaminhadas à investigação do Tribunal de Contas serão apuradas em caráter sigiloso, até que sua procedência seja comprovada, para garantir o resguardo dos direitos e garantias individuais do denunciante. Caso contrário, as denúncias serão arquivadas, mediante despacho do responsável, após terem sido efetuadas todas as diligências pertinentes. Após a arquivação do processo, o denunciante poderá requerer do Tribunal certidão dos despachos e relatório dos fatos apurados, que deverão ser fornecidos em, no máximo, quinze dias, a partir da data do pedido.

Ao denunciante, salvo em caso de comprovada má-fé, não serão aplicadas quaisquer sanções, seja de natureza administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, mesmo que seja demonstrada sua improcedência. O Tribunal reserva-se o direito de tornar públicos o conteúdo da denúncia e a identidade do denunciante, caso considere necessário, desde que reünam-se provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade. Aos acusados é assegurado total direito de defesa das acusações, bem como a interposição de recursos previstos em lei à decisão do Tribunal, após seu pronunciamento.

4.3.4. Apreciação das contas do Presidente da República

O art. 84 da Carta Magna de 1988, mais precisamente em seu inciso XXIV, prescreve:

“Compete privativamente ao Presidente da República: [...] prestar, anualmente, ao Congresso Federal, dentro de sessenta dias após abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

A apresentação das contas presidenciais, conforme o estabelecido pelo texto constitucional, deve ser feita anualmente ao Congresso Nacional, a quem cabe privativamente a função de julgá-las. A não apresentação da Prestação de Contas pelo representante do Poder Executivo Federal implica na abertura de tomada de contas, sendo isto uma competência exclusiva do Poder Legislativo.

A atuação do Tribunal de Contas da União em relação às contas do Presidente da República assume caráter não judicante, ou seja, não cabe ao Tribunal julgá-las, mas apenas apreciá-las, examiná-las tecnicamente e sobre elas emitir um Parecer Prévio conclusivo.

As contas do Governo Federal consistem no Balanço Geral e no Relatório elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do poder executivo sobre a execução dos programas incluídos nos orçamentos anuais e sobre as inspeções e auditorias internas realizadas no período. Esses documentos contêm os demonstrativos contábeis dos balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e das variações patrimoniais que sejam necessários à análise por parte do órgão técnico de controle, no que se constitui o Tribunal de Contas da União. As contas prestadas anualmente pelo Presidente referem-se à União como um todo e não somente ao que foi realizado pelo Poder Executivo. Envolvem, por conseguinte, as receitas e despesas dos órgãos e entidades dos três Poderes constituídos.

O relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, acompanha as Contas do Governo Federal, deverá conter, entre outros elementos:

- descrição e análise das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e da execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual;
- análise do desempenho da economia brasileira e da política econômica interna e externa do Governo;
- considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social predominante na vida social;
- análise da execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas públicas e de economia mista;
- balanços e demonstrações da posição financeira e patrimonial do Governo Federal nas entidades da administração indireta;
- descrição das atividades de emissão de papel-moeda e da situação das reservas cambiais;
- demonstração da dívida da União e dos créditos adicionais abertos durante o exercício;
- dados em informações solicitados, com antecedência, pelo Ministro-Relator;
- anexos e notas explicativas.

O Parecer Prévio deverá ser elaborado em até 60 dias a contar da data de seu recebimento e encaminhado ao Congresso Nacional e ao Presidente da República. O Ministro-Relator do processo de análise das contas governamentais, escolhido por sorteio, receberá a incumbência de elaborar o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio, que deverão ser apresentados ao Plenário dentro de 50 dias a partir da data do recebimento das contas pelo Tribunal. O Ministro-Relator poderá solicitar, além dos elementos contidos na prestação de contas da Presidência da República, esclarecimentos e informações adicionais, tendo ainda a liberdade de, sempre que necessário à elaboração de seu Relatório, realizar pesquisas por iniciativa própria. O Relatório apresentado ao Plenário deverá incluir, além dos dados

sobre a atuação do Executivo, informações sobre as atividades inerentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, desde que relativas à execução dos respectivos programas. Após a apreciação do Plenário do Tribunal, o Relatório e Parecer Prévio serão enviados ao Congresso Nacional.

O Parecer Prévio deverá ser elaborado em até 60 dias a contar da data de recebimento das contas e encaminhado ao Congresso Nacional e ao Presidente da República. O Ministro-Relator do processo de análise das contas governamentais, escolhido por sorteio, receberá a incumbência de elaborar o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio, que deverão ser apresentados ao Plenário dentro de 50 dias a partir da data do recebimento das contas pelo Tribunal. O Ministro-Relator poderá solicitar, além dos elementos contidos na prestação de contas da Presidência da República, esclarecimentos e informações adicionais, tendo ainda a liberdade de, sempre que necessário à elaboração de seu Relatório, realizar pesquisas por iniciativa própria. O Relatório apresentado ao Plenário poderá dever incluir, além dos dados sobre a atuação do Executivo, informações sobre as atividades inerentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, desde que relativas à execução dos respectivos programas.

Após a apreciação do Plenário do Tribunal, o Relatório e Parecer Prévio serão enviados ao Congresso Nacional para julgamento. A partir desse momento, cessa a participação do Tribunal no processo de análise das contas do Governo Federal. A decisão decretada pelo Congresso Nacional será conclusiva, não cabendo mais qualquer apreciação por parte do Tribunal de Contas.

O ciclo completo percorrido pelos processos anuais de tomada de contas da Presidência da República pode ser resumido no esquema abaixo:

Congresso Nacional → TCU → Ministro-Relator → Plenário → Congresso Nacional

5. AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Conforme mencionado no capítulo anterior, o presente trabalho restringe-se à análise de duas das funções do Tribunal de Contas da União: julgamento de contas e fiscalização.

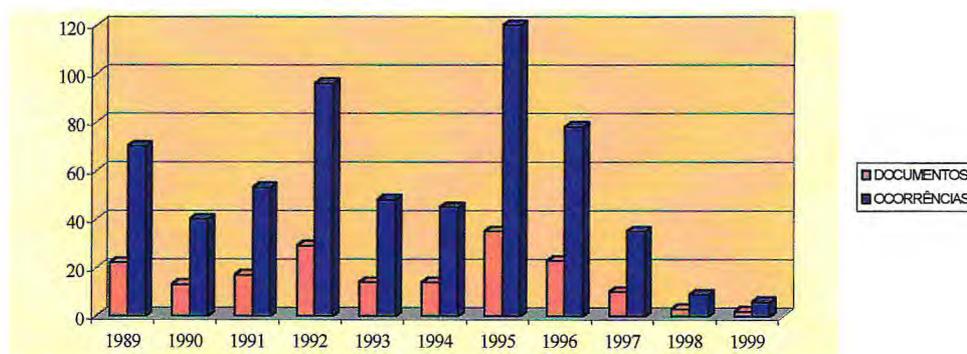
Neste capítulo, busca-se, através dos gráficos e tabelas apresentados, ilustrar três atividades práticas representativas da ação fiscalizadora do TCU, a fim de aproximar o leitor da realidade cotidiana do trabalho do órgão, através de dados que ilustram sua atuação.

Tratam os gráficos a seguir de auditorias, denúncias e multas, realizadas, recebidas e aplicadas pelo Tribunal, após a promulgação da Constituição de 1988. Procura-se demonstrar, ao enfocar o período de 1989 a 1999, o volume de tais ocorrências e como a repercussão das novas atribuições a partir da Constituição, na prática, interferiram na atuação do TCU, haja vista a ampliação de sua ação fiscalizadora. O conjunto de tais atribuições corresponde a uma de suas funções essenciais: a fiscalização dos dinheiros, bens e valores públicos.

Gráfico 1 : Auditorias



Auditorias realizadas pelo TCU no período de 1989 a 1999



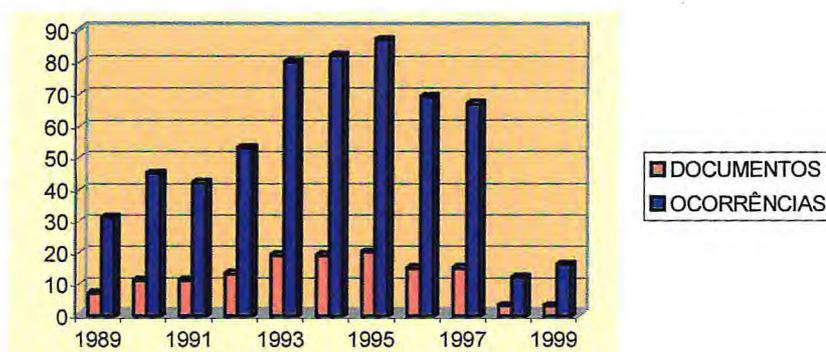
Fonte: Relatório de Atividades do TCU

Determinadas previamente pela Presidência do Tribunal, as **auditorias** a que estão sujeitos os responsáveis por órgãos ou entidades fiscalizados pelo TCU têm como finalidade obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, comprobatórios da probidade de suas gestões. A fim de demonstrar a ação fiscalizadora da Instituição, reproduz-se, no gráfico acima, as auditorias realizadas pelo órgão nos últimos dez anos. Observa-se no gráfico, entre 1994 e 1995, aumento expressivo de auditorias realizadas pelo

órgão: enquanto em 1994 constata-se 45 ocorrências em 14 documentos, em 1995 a relação é de 121 ocorrências para 35 documentos.

Gráfico 2 : Denúncias

Denúncias recebidas pelo TCU no período de 1989 a 1999

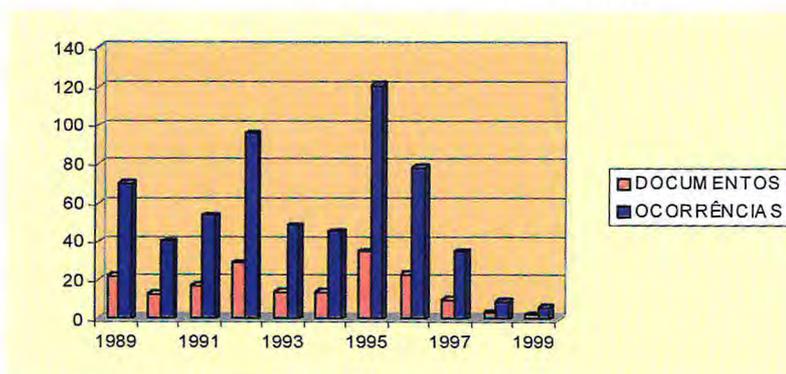


Fonte: Relatório de Atividades do TCU

Conforme o disposto no artigo 74, inciso IV, § 2º, da Constituição de 1988, é facultado a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar ao Tribunal de Contas quaisquer irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, razão por que resolve-se ilustrar, através do gráfico supra, o volume de processos que tratam de **denúncias**, com entrada no TCU no período posterior a promulgação de nossa Carta, ressalte-se a incidência considerável destas ocorrências no intervalo compreendido entre 1993 a 1995, pois, enquanto em 1993 as ocorrências são em número de 80, constantes em 19 documentos, em 1994 constata-se 82 ocorrências na mesma quantidade de documentos, 19, já em 1995 há registro de 87 ocorrências em 20 documentos.

Gráfico 3 : Multas

Multas aplicadas pelo TCU no período de 1989 a 1999



Fonte: Relatório de Atividades do TCU

Ao aplicar as sanções prevista em lei, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, o TCU imputará aos responsáveis por danos causados ao Erário **multas** proporcionais ao vulto do dano. A Constituição de 1988 amplia o alcance da lei anterior, que permitia apenas multas que não ultrapassassem o teto máximo de 10 (dez) valores de referência. Ilustra-se acima as ocorrências de multas aplicadas por aquela Corte de Contas no período considerado, podendo-se observar, por exemplo, grande variação numérica nas multas aplicadas de 1993 a 1996. Têm-se em 1993 48 ocorrências em 14 documentos, em 1994, também em 14 documentos, são constatadas 45 ocorrências, em 1995 o número de documentos cresce para 35 e as ocorrências para 121, já em 1996 são observadas 78 ocorrências em 23 documentos.

Nos quadros 4, 5 e 6, demonstra-se a realização de processos referentes a auditorias, denúncias e multas por exercício, efetuados no período indicado, enfocando número de processo, data de entrada, interessado e assunto. Observa-se nos quadros a seguir a ação do Tribunal em todas as áreas do Governo.

Quadro 4 – Demonstrativo de algumas das Auditorias realizadas pelo TCU no período de 1989 a 1999

| PROCESSO | DATA DE ENTRADA | INTERESSADO | ASSUNTO |
|-----------------------|-----------------|--|---|
| 003.580/1989-0 | 21/03/1989 | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE - MEC | Encaminha cópia de Processo sobre Auditoria Especial realizada no FNDE no Exercício de 1988 |
| 020.649/1990-8 | 29/10/1990 | Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS | Relatório de Auditoria realizada no Período de 03 a 22-09-90, conforme decisão do TCU no TC-13351-89-3 |
| 018.869/1991-2 | 22/08/1991 | Departamento de Estradas de Rodagens do Estado de Minas Gerais | Encaminha cópias dos Relatórios de Auditoria referente aos Empréstimos 204-IC - BR 789 - SF - BR - BIRD Exercício de 1990 |
| <u>014.774/1992-5</u> | 06/07/1992 | Câmara dos Deputados - CD | Solicita realização de Auditoria na Execução e Apropria. das Receitas denominadas Contribuintes Econômicos - Comp. Econ. pela utiliz. Recur. Hídricos Exploração Mineral |
| 002.220/1993-8 | 05/03/1993 | Câmara dos Deputados - Comissão de Finanças e Tributação | Solicita realização de Auditoria Contábil, Financeira, Operacional e Patrimonial no FNO, BASA, do Nordeste - FNE BNB, do Centro - Oeste - FCO e Banco do Brasil |
| 009.483/1994-2 | 09/05/1994 | Procuradoria da Republica em Mato Grosso do Sul - PR - MS | Solicita realização de Auditoria ou Inspeção no Conselho Regional dos Corretores de Imóveis de Mato Grosso do Sul |
| 004.863/1995-0 | 31/03/1995 | Imprensa Nacional - MJ | Auditoria determinada pela Presidência em Sessão Extraordinária Administrativa de 01-02-95, conforme Portaria 117-95 - GP |
| 000.556/1996-3 | 24/01/1996 | Secretaria de Controle Interno do MEC | Encaminha cópia do Processo n.º 11112/95, referente a Auditoria Especial na Área de Licitações e Contratos da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais - SEPESPE |
| 001.626/1997-3 | 10/03/1997 | Tribunal de Contas da União - TCU | Administração Geral / Orçamento e Finanças / Auditoria - Relatório de Auditoria realizada nos Postos Diplomáticos sediados em Washington, Nova Iorque e Santiago |
| 275.090/1998-1 | 22/04/1998 | Centro Nacional de Pesquisa da Agroindústria - EMBRAPA | Administração Geral / Orçamento e Finanças / Auditoria Relatório de Auditoria Realizada no Período de 23/03/98 a 17/04/98 na Área de Licitações e Contratos |
| <u>001.773/1999-2</u> | 22/02/1999 | Alessander Wilckson Cabral Sales | Administração Geral / Orçamento E Finanças / Auditoria Solicita Realização De Fiscalização Nos Contratos Realizados Para A Exploração Dos Serviços De Estacionamento Do Novo Terminal Aeroportuário Pinto Martins Em Fortaleza-CE |

Quadro 5 – Demonstrativo de algumas das Denúncias encaminhadas ao TCU no período de 1989 a 1999

| PROCESSO | DATA DE ENTRADA | INTERESSADO | ASSUNTO |
|----------------|-----------------|--|---|
| 010.767/1989-4 | 18/09/1989 | Ministério da Cultura | Comunica abertura de Auditoria Especial referente a denuncia veiculada no Jornal do Brasil Ed. 03-09-89 |
| 525.407/1990-1 | 11/12/1990 | | Denuncia de irregularidades na Prestação de Contas do Município de Santa Cruz do Piauí no Exercício de 1988 |
| 011.568/1991-7 | 04/06/1991 | | Denuncia contra irregularidades praticadas pela Presidência da Radiobrás, Sr. Marcelo Amorim Netto |
| 013.758/1992-6 | 08/06/1992 | | Denuncia da pratica de graves irregularidade atribuídas a Direção do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria - INCRA - ES |
| 006.010/1993-8 | 27/04/1993 | | Denuncia de irregularidades administrativas no Tribunal Regional do Trabalho da Decima Oitava Região |
| 006.878/1994-6 | 23/03/1994 | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT | Representação do Exmo. Sr. Ministro da Justiça sobre irregularidades praticadas na ECT - Diretoria Regional do Estado do Pará - DR/PA |
| 008.825/1995-5 | 05/06/1995 | | Denuncia acerca de possíveis irregularidades praticadas pelo Sr. Jaldo de Souza Santos - Presidente CRF - GO |
| 003.141/1996-9 | 21/03/1996 | | Administração Geral / Orçamento e Finanças / Auditoria Denuncia relativa a Ação Indenizatória contra o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - Processo 781-95 |
| 002.280/1997-3 | 02/04/1997 | | Denuncia de ilegalidade relativa a aquisição de edifício sem Licitação Publica |
| 500.148/1998-8 | 01/07/1998 | Prefeitura Municipal de Solidão Resp.: ex-Prefeito Genivaldo Soares dos Santos | Denúncia de irregularidades praticadas pelo Prefeito no Exercício Financeiro de 1992 em Obras de Engenharia |
| 003.076/1999-7 | 25/03/1999 | | Denúncias sobre possíveis irregularidades praticadas pelo Presidente em Exercício do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região -PB |

Quadro 6 – Demonstrativo de algumas das Multas aplicadas pelo TCU no período de 1989 a 1999

| PROCESSO | DATA DE ENTRADA | INTERESSADO | ASSUNTO |
|----------------|-----------------|---|--|
| 649.026/1990-0 | 06/08/1990 | Delegacia Regional do Trabalho no Rio Grande do Sul | Tomada de Contas do Exercício de 1989 |
| 015.111/1991-1 | 09/07/1991 | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria INCRA | Prestação de Contas - Exercício de 1990 |
| 324.001/1992-4 | 28/01/1992 | Escola Agrotécnica Federal de Manaus - AM | Tomada de Contas Especial da Prefeitura Municipal de Vitoria - ES - Responsável: Hermes Leoneo R. Gonçalves - Exercício de 1991 |
| 006.968/1995-3 | 10/05/1995 | Alcides Furlin, ex-Prefeito Municipal e Paranita - MT | Cobrança Executiva orig TCE 425.043-93-2, refer. multa, R\$ 1.200,00 atualização 27-04-95, Acórdão 118 de 23-03-95 Ata 10-2C - Exercício de 1992 |
| 012.956/1994-5 | 01/07/1994 | SPP - Subdiretoria de Pagamento de Pessoal | Administração Geral / Tomada de Contas. Prestação de Contas - Tomada de Contas do Exercício de 1993 |
| 003.085/1996-1 | 20/03/1996 | Enidio Vieira de Aguiar, Prefeito Municipal de Maetinga - BA | Cobrança Executiva orig. TCE 250105-92-6, ref. Multa, Cr\$ 200.000,00, Acórdão 83, de 22.2.94, Ata 4 - 1C - Exercício de 1994 |
| 004.086/1995-3 | 21/03/1995 | Wellington Guedes de Carvalho - ex-Prefeito Municipal de Belém - PA | Cobrança Executiva Originaria TCE-499105-92-3 referente Multa R\$ 3.466,00 - Atualização a contar da Notificação Acórdão -131 de 23/11/94 Ata 54 - Plenário - Exercício de 1995 |
| 001.332/1998-8 | 10/03/1998 | Roberto Luiz D'avila, Presidente do CREMESC | Administração Geral / Ações Judiciais Cobrança Executiva orig TCE 650.044-96-7, referente Multa por impedir realização de Auditoria no Exercício de 1996, R\$ 7.950,00, Acórdão de 16/10/96, Ata 41 - Plenário - Exercício de 1996 |
| 005.026/1997-0 | 21/05/1997 | Marco Antônio Dias Pontes, ex-Secretario da SEPESPE, em extinção | Cobrança Executiva orig TCE 4.882-95-4, referente Multa R\$ 2.000,00, atualização 12-2-97, Acórdão de 16-8-95, Ata 37 - Plenário - Exercício de 1997 |
| 004.303/1999-7 | 28/04/1999 | Delegacia do Ministério das Minas e Energia | Administração Geral / Tomada de Contas. Prestação de Contas - Exercício de 1998 |

CONCLUSÃO

Do exposto ao longo desta pesquisa, reafirma-se a importância do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União como órgão de apoio ao Congresso Nacional. Por sua ação judicante e fiscalizadora das finanças públicas, o Tribunal constitui-se em essencial organismo de proteção dos interesses do povo, garantindo a administração correta dos recursos arrecadados através dos impostos pagos.

O Tribunal de Contas da União desempenha funções de maior relevância para a ordem e o desenvolvimento do Estado, não somente por sua ação fiscalizadora no acompanhamento dos gastos públicos, mas também através de mecanismos de prevenção para a correta aplicação dos recursos públicos, coibindo a fraude e as irregularidades nas contas públicas.

É de interesse público que o órgão atue no controle externo da administração pública de conformidade com o Congresso Nacional, adotando providências cabíveis para o aperfeiçoamento dos procedimentos, bem como, determinando o cumprimento de suas deliberações.

Conclui-se que houve nos últimos anos um aumento da ordem de 35% de ocorrências na área de auditoria, de 60% em relação às denúncias e de 45% nas multas aplicadas pelo órgão, reflexo das mudanças trazidas pelo advento da Constituição de 1988. Demonstra-se, desta forma, a legitimidade da importância das ações do TCU.

As atividades do Tribunal são desenvolvidas de forma planejada, possibilitando o acesso preciso à informação no interesse da gestão pública. As diretrizes promovem a transparência, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos, merecendo atenção os objetivos institucionais, com suas ações que aspiram a resultados que expressem a grandeza de suas atribuições.

BIBLIOGRAFIA

- ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- ARAÚJO, Marcos Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República. Uma análise histórica de causas e efeitos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 21, n. 46, out./dez. 1990.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88)* / coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- CRUZ, Flávio da. *Auditoria Governamental*. São Paulo: Atlas, 1997.
- FERREIRA, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- GALLOTTI, Luiz Octavio. Tribunal de Contas da União: alguns pontos de sua competência nas três últimas Constituições. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 21, n. 46, out./dez. 1990.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MAIA, Carlos Nivan. *Contas Governamentais – Ação do Controle Externo no Processo de Análise e Julgamento*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. atualiz. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MODENA Carlos César. *Introdução à Auditoria*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União, 1997.
- MOTTA, Adylson. *Tendências do Controle Externo na Esfera Federal*. Palestra proferida durante o XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Fortaleza, 1999.
- NÁUFEL, José. *Novo Dicionário Jurídico Brasileiro*. 9. ed. rev. e atualiz. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Z. Di. *Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Edição Comemorativa do 1º Centenário do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União, v. 21, n. 46, out./dez. 1990.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – Edição Comemorativa dos 25 Anos. Brasília: Tribunal de Contas da União, v. 25, n. 62, out./dez. 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUTO, Humberto Guimarães. *O Congresso Nacional, o Tribunal de Contas e o Controle Externo*. Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Brasília, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará*. Fortaleza, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Instrução Normativa no 12/96*. Brasília, 1996.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, 1997.

ZYMLER, Benjamim. *Legislação Básica e Normas Processuais do TCU*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa/Tribunal de Contas da União, 1997.