

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE
SERGIPE - FANESE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – NPGE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU” EM AUDITORIA
GOVERNAMENTAL E CONTABILIDADE PÚBLICA**

SILVÂNIA MARTINS DE SANTANA

**O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

**Aracaju - SE
2009**

SILVÂNIA MARTINS DE SANTANA

O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Núcleo de Pós-
Graduação e Extensão da FANESE,
como requisito para obtenção do título
de Especialista em Auditoria
Governamental e Contabilidade
Pública.**

**Aracaju - SE
2009**

SILVÂNIA MARTINS DE SANTANA

**O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão da FANESE, como requisito para obtenção do título de Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública.

Avaliador

Coordenador

Silvânia Martins de Santana

Silvânia Martins de Santana

Aprovado (a) com média: _____

Aracaju (SE), ____ de _____ de 2009.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma visão do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, enfocando sua missão constitucional, dados históricos da sua criação, bem como as diversas funções por ele exercidas e suas limitações. Visando ratificar a importância desta Corte de Contas no cenário do controle; eficiência; eficácia e efetividade dos gastos públicos, torna-se necessário uma abordagem dos resultados apresentados por este Órgão Constitucional, enfocando os três últimos anos, sendo realizado um estudo comparativo da evolução da sua atuação e benefícios para o fortalecimento da democracia no nosso país, ratificando que a atuação do Tribunal de Contas da União gera expressivos benefícios financeiros ao Erário, uma vez que são mais visíveis e acentuados os indicadores do clamor do conjunto da sociedade exigindo mudanças nos entes públicos incumbidos de gerir e fiscalizar o patrimônio público, entre estes os Tribunais de Contas, com o propósito de assegurar que os dinheiros públicos cumpram precipuamente sua função social.

Palavras-chave: Controle externo; Tribunal de Contas da União; eficiência.

SUMÁRIO

RESUMO	
1 INTRODUÇÃO	06
2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)	08
2.1 Breves Anotações Históricas	08
2.2 O TCU e as Constituições Brasileiras	08
3 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO CONTROLE	11
3.1 A Legitimidade do Controle	11
3.2 O Controle da Legalidade	12
3.3 O Controle da Economicidade	12
4 FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS DO TCU	13
4.1 Função Consultiva, Informadora ou Opinativa	14
4.2 Função Contenciosa ou Jurisdicional	15
4.3 Função Fiscalizadora	16
4.4 Função Sancionadora ou Corretiva	16
4.5 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas	17
4.5.1 Competências de auxílio ao poder legislativo	18
4.5.2 Competências exclusivas dos Tribunais de Contas	18
4.6 Limitações à Função Constitucional do Tribunal de Contas.....	18
4.6.1 Fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais	19
4.6.2 Fiscalização na ordem dos advogados do Brasil (OAB)	19
5 RESULTADOS APRESENTADOS PELO TCU	20
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS	28
7 CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS	32
ABSTRACT	34

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União – TCU, criado em 1890 por iniciativa de Rui Barbosa, à época Ministro da fazenda, norteia-se, desde então, pelos princípios da ética, da efetividade, da independência, da justiça e do profissionalismo, e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública.

A constituição de 1891, a primeira republicana, institucionalizou definitivamente o TCU. A partir de então, as competências do Tribunal têm sido estabelecidas no texto constitucional. Esse privilégio, se por um lado o distingue de forma singular, por outro, aumenta a sua responsabilidade e compromisso para com a sociedade.

O Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo e quem diz isso é a Constituição, quando, no artigo 44, prescreve que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O Poder Legislativo é composto tão-só de suas Casas Legislativas e o Tribunal de Contas não se inclui entre elas. A corte de contas também não tem subordinação hierárquica ao Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal, decidindo ação direta de inconstitucionalidade, também já se posicionou a esse respeito na ADIN n.º 1.140-5, ratificando a não subordinação das Cortes de Contas ao Poder Legislativo, pois elas dispõem de autonomia administrativa e financeira.

Destarte, o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas ao Poder Legislativo encontra-se respaldado no artigo 71 da Constituição de 1988, competindo-lhe, entre outras funções, as de apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República e de 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.

Nesse ínterim, o que se pretende na presente pesquisa é nortear o Tribunal de Contas da União quanto à sua função de controle externo, evidenciando sua eficiência no âmbito da administração pública e comprovando a importância de uma Corte de Contas no cenário econômico-financeiro de nosso país.

Para tanto, serão apresentados alguns breves comentários a respeito da história deste órgão, passando pelas suas funções e competências constitucionais, demonstrando a singularidade e importância de um sistema de controle, nos moldes da Constituição Federal. Finaliza-se a pesquisa com a demonstração dos resultados obtidos por esta Corte ao longo dos três últimos anos, evidenciando a eficiência de suas ações, que culminaram em excelente contribuição aos cofres públicos e, conseqüentemente, ao interesse público.

A escolha do tema em questão justifica-se principalmente pela sua relevância e pelos desafios enfrentados por este Órgão no controle dos recursos públicos e na consolidação da democracia em nosso país.

O tipo de pesquisa, em foco, foi exploratória de caráter bibliográfico e documental, porque se baseou na coleta de informações contidas em livros, revistas, artigos publicados na internet e documentos fornecidos por órgãos governamentais, para que fossem atingidos seus objetivos. O método utilizado na presente pesquisa foi o dialético, que procura contestar os fatos encontrados no referencial teórico com os reais observados na situação delimitada, enfatizando suas contradições ou confirmando suas afirmações.

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

2.1 Breves Anotações Históricas

Em 1826 (Brasil Império), o Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brant, e José Inácio Borges apresentaram projeto para criação de um Tribunal de Contas ao Senado do Império. A proposta foi combatida por Manoel Jacinto Nogueira, o Marquês de Baependi e não prosperou. Em 1854 (Império), Manoel Alves Branco, Ministro da Fazenda, propôs a organização de um Tribunal de Contas para exercer a fiscalização financeira, apurar a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e julgar à revelia as contas que tivessem de prestar.

Criado em 1890, no governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, pelo então Ministro Rui Barbosa, o Tribunal de Contas foi definido como um corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo Constitucional. (GUERRA, 2002)

2.2 O TCU e as Constituições Brasileiras

Desde a sua elevação a órgão constitucionalizado, isto é, com a promulgação da Carta Política de 1891, artigo 89, o Tribunal de Contas permaneceu presente em todas as Constituições subseqüentes, embora disposto em diferentes concepções, em face ao regime político dominante à época.

Em 1934, a Constituição majorou a importância das Cortes de Contas, encontrando-se dispostas suas competências no mesmo capítulo destinado ao Ministério Público, onde previa-se o acompanhamento da execução orçamentária da Administração, além do julgamento das contas daqueles responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

No Diploma posterior de 1937, a instituição foi tratada no título reservado ao Poder Judiciário, sem maiores destaques, uma vez que não era interessante à Ditadura Vargas realçar o papel de um órgão controlador.

A partir da *Lex Major* de 1946, o constituinte brasileiro houve por bem "enquadrar" as Cortes de Contas no capítulo referente ao Poder Legislativo, tendo aquelas alcançado a autonomia pretendida pelo Ministro Rui Barbosa. Quando de sua exposição de motivos, este assim o definiu:

[...] corpo de magistratura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (BARBOSA apud GUERRA, 2002).

Como não poderia deixar de ser, por questões ideológicas e políticas, a Carta de 1967 diminuiu o papel atribuído às Cortes de Contas, uma vez que o regime autoritário dominante à época não poderia mesmo conviver com um órgão detentor de atribuições de fiscalização e controle das contas públicas.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterou-se sobremaneira o papel destinado aos Tribunais de Contas, porquanto o controle exercido sobre as contas públicas passou a se operar, além do aspecto da legalidade, obedecendo também aos princípios da legitimidade e economicidade, evidenciando um autêntico controle de resultados. Além disso, foram majoradas as suas competências de fiscalização e controle.

Nota-se, por corolário, que houve significativa diminuição na importância e credibilidade das Cortes de Contas na vigência dos governos

autoritários, sendo retomado e ampliado o seu relevante papel na Carta Cidadã de 1988.

Nas primeiras formas, até a Constituição de 1967, o modelo de controle era exercido anteriormente à realização da despesa (liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de prestadas ao Congresso), critério modificado pelo controle "*a posteriori*" a partir da Carta Constitucional de 1988.

Em virtude do tratamento diferenciado dispensado aos Tribunais de Contas pela Constituição de 1988, além de sua importância largamente reconhecida, é que alguns autores passaram a tratá-lo como "órgão de destaque constitucional".

A partir da Carta Democrática de 1988, os Tribunais de Contas alcançaram destaque, garantindo a efetividade na aplicação dos princípios da legalidade, moralidade e economicidade, necessários à implementação de suas funções.

3 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO CONTROLE

A Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 70, Seção IX, que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece que “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.” Desta forma, introduz-se no Controle Externo, os conceitos/princípios da legitimidade e economicidade, além do princípio da legalidade, já consagrado (BRASIL, 2009).

Inobstante a Constituição brasileira e a Lei orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92) não terem consagrado os princípios da eficácia e efetividade, estes estarão sempre presentes em qualquer trabalho de Auditoria Operacional a cargo dos órgãos de Controle. O princípio da eficiência na Administração Pública foi introduzido no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98 (art. 37 da CF/88).

3.1 A Legitimidade do Controle

Pesava sobre o Tribunal de Contas a suspeita de falta de legitimação para as decisões políticas, por ausência de representação popular na investidura de seus membros; hoje a Constituição eliminou o problema, como prever expressamente o controle da legitimidade, que tem entre as suas conseqüências o controle incidental da constitucionalidade das leis. A questão se resolve sob a ótica dos princípios superiores da democracia e da divisão de poderes.

O dispositivo constitucional que prevê o controle da legitimidade (art. 70) deve ser lido em conjunto com outras normas, especialmente a que declara: “qualquer cidadão partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2º) e a que determina: “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da Lei” (art. 31, § 3º). Quer dizer: a legitimação popular para deflagrar o processo de controle externo dá legitimidade política ao Tribunal de Contas (BRASIL, 2009).

3.2 O Controle da Legalidade

A inconstitucionalidade das leis *in abstracto* não a decretam o Tribunal de Contas nem os órgãos de controle externo ou interno, pois se limitam a apreciar casos concretos. Mas a inconstitucionalidade dos atos administrativos pode ser reconhecida *in casu* pelos órgãos encarregados do controle, que se negarão a aprová-los ou a dar quitação aos responsáveis, alinhando-se com a Lei e a Constituição. O Tribunal de Contas não declara a inconstitucionalidade da lei, contudo podem e devem propor ao Congresso a sua revogação. A declaração incidental da inconstitucionalidade tornou-se evidente no texto de 1988, mercê da possibilidade de controle da legitimidade.

3.3 O Controle da Economicidade

Controle da economicidade significa controle da eficiência, eficácia e efetividade na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação (GUERRA, 2002).

4 FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS DO TCU NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

O artigo 71 da Constituição de 1988 elenca as competências da Corte de Contas do Brasil, nestes termos:

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

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 2009).

Examinando o dispositivo supra, temos que os Tribunais de Contas possuem atribuições próprias e outras em que atua em subsídio ao Parlamento. Sendo diversas as suas atividades, podem ser agrupadas de acordo com a natureza específica de cada uma delas, formando as quatro principais funções do Tribunal de Contas no exercício do controle externo. Assim, tem-se:

4.1 Função Consultiva, Informadora ou Opinativa

Quando, em virtude do inciso I do artigo 71, a Corte de Contas aprecia as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, está, efetivamente, ao emitir o seu juízo técnico de conformidade, laborando em prol do Legislativo, posto ser este o titular do julgamento político das contas anuais.

O inciso III trata da apreciação dos atos de admissão de pessoal, além dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Nesse ponto o Tribunal de Contas irá opinar acerca da legalidade do ato administrativo, agindo de forma pedagógica na orientação dos procedimentos das secretarias responsáveis.

Já no item VII do mesmo artigo 71, o Tribunal exerce sua função informadora ao prestar esclarecimentos sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, quando solicitadas pelo Poder Legislativo, por qualquer de suas Casas ou respectivas Comissões.

O §4º do artigo 71 também se enquadra na função informadora do Tribunal de Contas, pois este deverá encaminhar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatórios de suas atividades.

Ademais, o Tribunal de Contas se manifestará, quando provocado, respondendo à consulta sobre matéria que tenha repercussão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que não trate de caso concreto. Tal manifestação terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese. As consultas respondidas pelo Tribunal de Contas preenchem-se de grande relevância, em face à determinação legal de que as respostas publicadas perfazem prejudgamento da tese. Assim, adquirem validade de informação geral.

4.2 Função Contenciosa ou Jurisdicional

O Tribunal de Contas, pela competência expressa no inciso II, julga e liquida as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Sua função, neste aspecto, é contenciosa.

Procedendo a essa espécie de julgamento, o Tribunal de Contas está realizando tarefa própria, típica, que não se submete a outra jurisdição, visto tratar-se de função especializada, não havendo possibilidade de sua decisão ser revista por outro órgão ou Poder, salvo o Poder judiciário que poderá, no caso de vício de legalidade, refazer o *decisum*.

No exercício dessa função jurisdicional, o julgamento procedido pelo Tribunal visa à liquidação das contas e a conseqüente liberação da responsabilidade do gestor, ou, se for o caso, a apuração das irregularidades, com objetivos saneatórios, podendo aplicar as sanções legais.

4.3 Função Fiscalizadora

Os incisos IV, V e VI do dispositivo em comento dispõem acerca da possibilidade de ampla atuação fiscalizadora das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando serão verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Conforme Salienta Guerra (2002), a fiscalização, através de inspeções e auditorias, exerce importante papel dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, por diversas razões. Primeiro, não há limitação constitucional ou legal acerca do exercício desta competência; segundo, visa à apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva; terceiro, permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção das eventuais falhas; quarto, causa forte pressão intimidativa, visto coibir a ação de atos ilícitos.

Na sequência, o item V prevê a prerrogativa de fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais como, por exemplo, a Hidrelétrica de Itaipu. De todo modo, a fiscalização deverá ocorrer nos termos dos atos constitutivos destas empresas, os quais não contemplam esta fiscalização, deixando uma grande lacuna no papel do TCU.

Por fim, o inciso VI, atribui ao Tribunal de Contas a fiscalização do processo de descentralização dos recursos federais, isto é, das quantias repassadas pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, seja por meio de convênio, ajuste, acordo ou outro instrumento congênere.

4.4 Função Sancionadora ou Corretiva

O item VIII prevê a possibilidade do Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as

sanções previstas em lei. Assim, poderá fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário.

Ademais, poderá o Tribunal de Contas atuar na correção dos atos que, ao serem controlados, apresentem-se ilegais. Assim, o inciso X dispõe acerca da competência para sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo; em tratando-se de contrato, o ato de sustação será adotado pelo próprio Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis, consoante prevê o § 1º do artigo 71. Se as medidas previstas no § 1º não forem efetivadas, por inércia de qualquer dos poderes em questão, no prazo de 90 dias, o Tribunal decidirá a respeito.

4.5 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas

Quando a Constituição determinou as competências aos Tribunais de Contas não reservou espaço para preenchimento da lei, isto é, o constituinte reservou para si a representação do controle externo, não permitindo fosse retomada a matéria por via legislativa. Assim, tendo as normas constitucionais dessa natureza eficácia plena, quis o constituinte garantir a sua aplicação de forma independente e inequívoca, separando de forma expressa os serviços de cada um dos titulares do controle externo.

É cediço que o controle externo caracteriza-se pela existência de um sistema de duas forças paralelas de suportes distintos, com sentido único, e que atuam sobre o mesmo objeto. Assim, temos o exercício desse controle pelo Poder Legislativo, com ou sem a colaboração do Tribunal de Contas e, por parte deste, a execução autônoma das competências privativas que lhe foram outorgadas pela Carta da República. Com efeito, para uma só função genérica dois órgãos foram determinados, formando um sistema a serviço da mesma causa.

Segundo Guerra (2002) pode-se separar tais competências em dois grandes grupos, a partir dos incisos contidos no artigo 71 da Carta Constitucional de 1988, buscando uma melhor visualização dos dois focos de atuação destinados aos Tribunais de Contas, quais sejam:

4.5.1 Competências de auxílio ao poder legislativo

- Apreciação das contas anuais do Chefe do Executivo;
- Realização de inspeções e auditorias;
- Prestação de informações ao poder legislativo.

4.5.2 Competências exclusivas dos Tribunais de Contas

- Julgamento das contas dos administradores e outros responsáveis;
- Apreciação das admissões de pessoal e concessões de aposentadorias e pensões;
- Realização de inspeções e auditorias;
- Fiscalização das contas nacionais em empresas supranacionais;
- Fiscalização da aplicação de recurso transferido;
- Aplicação de sanções;
- Fixação de prazo para saneamento de ilegalidade;
- Sustação da execução de ato impugnado;
- Representação sobre irregularidade ou abuso;
- Impugnação e sustação de contrato.

As competências do Tribunal de Contas da União também foram descritas no Artigo 1º da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU).

4.6 Limitações à Função Constitucional do Tribunal de Contas

Configuram-se como limitações funcionais do Tribunal de Contas:

4.6.1 Fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais

Não se verifica a efetividade da competência prevista no inciso V, do art. 71, que prevê a fiscalização daquelas empresas que envolvam mais de uma nação, visando proteção dos dinheiros com os quais a União participar, como, por exemplo, a Hidrelétrica de Itaipu, uma vez que a referida fiscalização deverá ocorrer nos termos dos atos constitutivos destas empresas, os quais não a contemplam, deixando uma grande lacuna no papel do TCU.

O Tribunal de Contas da União, nos autos do processo n.º 003.064/93-0, relatado pelo Ministro Homero Santos em 21/6/95, entendeu que não possui competência para fiscalizar a Hidrelétrica de Itaipu, em vista à submissão desta ao regime de direito internacional.

4.6.2 Fiscalização na ordem dos advogados do Brasil (OAB)

De acordo com o Acórdão TCU 1765/03-Plenário, a Ordem dos Advogados do Brasil não está sujeita à fiscalização deste Tribunal.

Com fundamento no disposto nos arts. 70 caput e parágrafo único, e 71 da Constituição Federal, bem como nos arts. 1º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 8.443/92, o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil deveriam submeter-se à jurisdição do Tribunal de Contas da União, devendo a esses Conselhos ser dado tratamento idêntico ao que é dispensado às outras entidades de fiscalização do exercício profissional, conforme estabelecido no § 3º do art. 18 da Instrução Normativa/TCU nº 12/96, acrescentado pela Instrução Normativa/TCU nº 42/02.

5 RESULTADOS APRESENTADOS PELO TCU

Os principais resultados e benefícios ao erário e à população, decorrentes da ação do TCU nos anos de 2006, 2007 e 2008, estão relacionados a seguir, de acordo com os Relatórios de Atividades, disponíveis na página do Tribunal de Contas da União (TCU, 2009).

● Em 2006

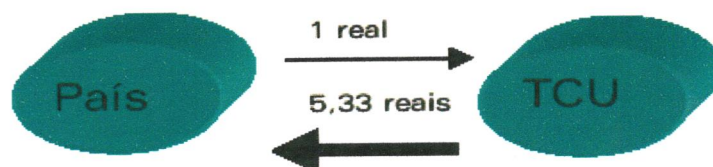
- Benefício potencial total das ações de controle: R\$ 5,4 bilhões;
- Benefício direto aos usuários do serviço público: R\$ 2 bilhões;
- Processos julgados conclusivamente: 6.135;
- Acórdãos proferidos: 8.680;
- Recursos julgados: 1.525;
- Atos de pessoal apreciados: 127.754 (4.275 ilegais);
- Responsáveis condenados em débito e/ou multados: 1.732;
- Valor das condenações: 502 milhões
- Fiscalizações iniciadas: 895;
- Processos encaminhados ao Ministério público para ajuizamento de ações civis e penais cabíveis: 953;
- Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal: 13;
- Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal: 23;
- Medidas cautelares adotadas: 116;
- Programas de governo avaliados: 9;
- Licitações e contratos suspensos cautelarmente: 78;
- Licitações e contratos com determinação para anulação/suspensão/ajustes: 44;
- Obras fiscalizadas: 259;
- Volume de recursos fiscalizados em obras públicas: R\$ 20,7 bilhões;
- Eventos de diálogo público realizados: 33.

Os benefícios do controle externo podem ser percebidos não apenas mediante o poder de sanção do TCU, traduzido nas aplicações de multas e nas condenações em débito, mas também por meio da melhoria dos serviços públicos federais, obtida com as determinações de natureza corretiva e preventiva, da avaliação e consequente aprimoramento de programas governamentais, e do próprio efeito benéfico sobre a qualidade da gestão pública, produzido pela expectativa de controle decorrente da atuação do Tribunal.

Os benefícios da ação de controle são, em boa parte, de difícil mensuração financeira e advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício ou do prejuízo, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis e normativos, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.

Considerando apenas as deliberações passíveis de mensuração financeira, o benefício potencial das ações de controle alcança R\$ 4.771.739.144,68. Somando a esse valor a economia decorrente da interrupção de pagamento de despesas impugnadas de 4.275 atos julgados (R\$ 216.229.072,50¹) e os valores das condenações em débito e multa (R\$ 502.624.725,70) o benefício das ações de controle, em 2006, alcançou o montante de R\$ 5.486.092.942,88, mais de cinco vezes o orçamento do TCU para o exercício que foi de R\$ 1.027.697.883,00, ou seja para cada um real investido no TCU retorna ao erário R\$ 5,33 reais.

Figura 1: Retorno do TCU ao erário – exercício 2006



Fonte: TCU, 2009

¹ Valor obtido pela despesa anual estimada decorrente da suspensão dos pagamentos dos atos impugnados pelo TCU. Considerando o valor médio da remuneração (R\$ 3.903,00) dos servidores públicos federais do Poder executivo, divulgado no Boletim estatístico de pessoal – outubro de 2005- do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- **Em 2007**

- Benefício potencial total das ações de controle: R\$ 5,60 bilhões;
- Processos julgados conclusivamente: 6.715;
- Acórdãos proferidos: 9.816;
- Recursos julgados: 1.548;
- Atos de pessoal apreciados: 111.039 (3.754 ilegais);
- Responsáveis condenados em débito e/ou multados: 1889;
- Valor das condenações: 521 milhões
- Fiscalizações concluídas: 723;
- Processos encaminhados ao Ministério público para ajuizamento de ações civis e penais cabíveis: 950;
- Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal: 130;
- Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal: 47;
- Medidas cautelares adotadas: 116;
- Prejuízos e danos evitados com a adoção de medidas cautelares: R\$ 7,9 bilhões
- Denúncias sobre indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos recebidas pela Ouvidoria do TCU: 2.105;
- Licitações e contratos suspensos cautelarmente: 90;
- Licitações e contratos com determinação para anulação/suspensão/ajustes: 72;
- Obras fiscalizadas: 235;
- Volume de recursos fiscalizados em obras públicas: R\$ 23,9 bilhões;
- Benefício potencial das ações de fiscalização de obras públicas: R\$ 950 milhões
- Processos de cobrança executiva formalizados: 1.747;
- Valor envolvido nos processos de cobrança executiva: R\$ 600 milhões.

Nem todos os benefícios decorrentes das ações de controle do TCU podem ser mensurados em reais. Advêm da própria expectativa do controle, da

prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.

Alguns resultados, contudo, são passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com geração de benefícios por tempo indeterminado. O quadro a seguir especifica o valor dos principais benefícios financeiros gerados a partir de deliberações do Tribunal no ano de 2007.

Quadro 1: Benefícios da ação de Controle do TCU em 2007

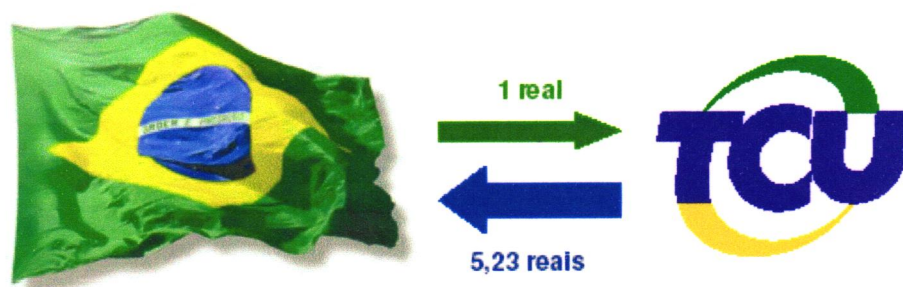
Benefício	Valor (R\$)
Compensação financeira	910.000,00
Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto	3.677.185,75
Correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado	1.138.526.931,59
Elevação do preço mínimo para privatização de empresa	27.963.093,40
Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	235.778.596,86
Glosa ou impugnação de despesas	315.722.030,93
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo	45.225.365,66
Interrupção de pagamento de vantagem indevida	60.588.050,00
Redução de valor contratual	80.696.575,73
Redução do preço máximo em processo licitatório	1.797.294.711,83
Redução de tarifa pública	165.642.400,00
Redução no valor da contraprestação a ser paga pelo Governo Federal	20.000.000,00
Restituição de recursos ao órgão repassador	31.779.997,95
Diversos (relatório das obras públicas fiscalizadas)	950.780.000,00
Total	4.874.584.939,70

Fonte: TCU, 2009

Somando ao valor das economias geradas por essas deliberações àquela decorrente da interrupção de despesas impugnadas relativamente a atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias e pensões

consideradas ilegais (3.754), estimada em R\$ 208.600.019,60², e também os valores das condenações em débito e aplicação de multas (R\$ 521.058.039,85), o benefício das ações de controle, em 2007, atingiu o montante de R\$ 5.604.242.990,15, valor 5,23 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no período (R\$ 1.069.737.575,00), ou seja, para cada um real investido no TCU retorna ao erário R\$ 5,23 reais.

Figura 2: Retorno do TCU ao erário – exercício 2007



Fonte: TCU, 2009

- **Em 2008**

Nesse íterim, os principais resultados e benefícios decorrentes das atividades desenvolvidas pelo TCU no ano de 2008 foram:

- Benefício potencial total das ações de controle: R\$ 31,9 bilhões;
- Processos julgados conclusivamente: 8.200;
- Acórdãos proferidos: 13.747;
- Recursos julgados: 1.422;
- Atos de pessoal apreciados: 111.643 (1.855 ilegais);
- Responsáveis condenados em débito e/ou multados: 2.061;
- Valor das condenações: 1,05 bilhão;
- Fiscalizações concluídas: 570;

² Valor obtido pela despesa estimada ao longo de cinco anos, decorrente da suspensão dos pagamentos dos atos impugnados pelo TCU. Considerando 20% do valor médio da remuneração dos servidores públicos federais do Poder executivo divulgado no Boletim Estatístico de Pessoal – dezembro de 2007- do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal: 127;
- Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal: 26;
- Medidas cautelares adotadas: 127;
- Prejuízos e danos evitados com a adoção de medidas cautelares: R\$ 1,76 bilhão
- Denúncias sobre indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos recebidas pela Ouvidoria do TCU: 6.104;
- Licitações e contratos suspensos cautelarmente: 106;
- Licitações e contratos com determinação para anulação/suspensão/ajustes: 70;
- Processos de cobrança executiva formalizados: 2.924;
- Valor envolvido nos processos de cobrança executiva: R\$ 1,58 bilhão.

Nem todos os benefícios decorrentes das ações de controle do TCU podem ser mensurados em reais. Advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.

Alguns resultados, contudo, são passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com geração de benefícios por tempo indeterminado. A tabela a seguir especifica o valor dos principais benefícios financeiros gerados a partir de deliberações do Tribunal no ano de 2008.

Quadro 2: Benefícios da ação do TCU, em 2008

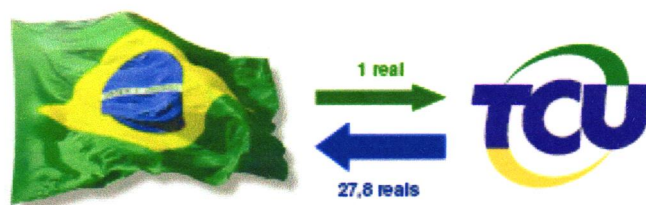
Benefício	Valor (R\$)
Compensação financeira	65.448.962,15
Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto	50.949.132,20
Correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado	5.019.206.226,53
Elevação do preço mínimo para privatização de empresa	103.514.590,00
Elevação da receita	214.858.684,90
Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	2.125.746.957,47
Glosa ou impugnação de despesas	45.550.323,18
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo	45.225.365,66
Interrupção de pagamento de vantagem indevida	2.651.928.741,74
Redução de valor contratual	953.365.460,30
Redução do preço máximo em processo licitatório	2.300.675.468,78
Redução de tarifa pública	12.356.826.127,32
Restituição de recursos ao órgão repassador	1.990.037.825,49
Restituição do valor contratual	20.608.286,98
Outras ações de controle	2.917.600.000,00
Total	30.816.316.787,04

Fonte: TCU, 2009

Somando ao valor das economias geradas por essas deliberações àquela decorrente da interrupção de despesas impugnadas relativamente a atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias e pensões consideradas ilegais (1.855), estimada em R\$ 108.194.643,60, e também os valores das condenações em débito e aplicação de multas (R\$ 1.052.894.096,65), o benefício financeiro das ações de controle, em 2008, atingiu o montante de R\$ 31.977.405.527,29, valor 27,8 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no período (R\$ 1.148.766.893,00), ou seja para cada um real investido no TCU retorna ao erário R\$ 27,8 reais.

Figura 3: Retorno do TCU ao erário – exercício 2008

Para cada R\$ 1 do Orçamento da União alocado ao TCU, o retorno ao País foi de R\$ 27,8



Fonte: TCU, 2009

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os Relatórios de Atividades do TCU, descritos no transcorrer desta pesquisa, demonstram a incontestável importância desse Órgão para a administração pública.

Pode-se, desta forma, concatenar as principais informações que nos permitem averiguar os benefícios decorrentes das ações de controle do TCU, no período analisado:

Quadro 3: Principais benéficos da ação de controle do TCU

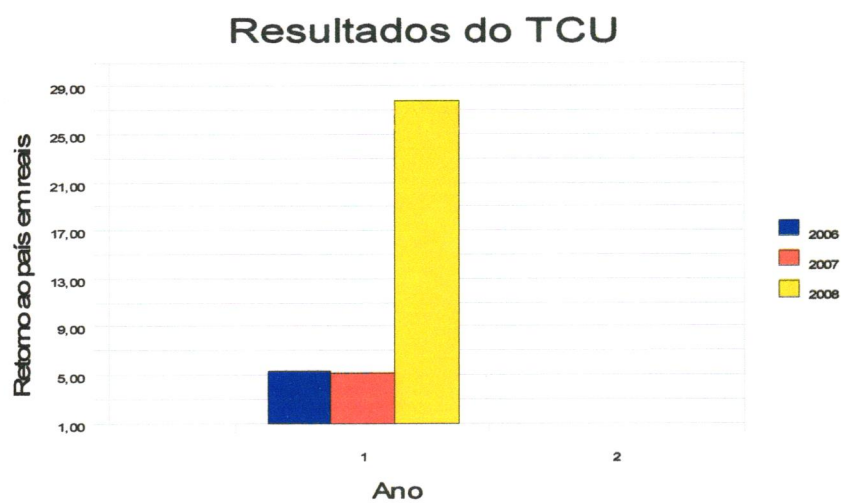
Benefício	Ano pesquisado		
	2006	2007	2008
Benefício direto ao usuário do serv. Públ. (R\$)	2 bil.		
Benefício potencial total ações de controle (R\$)	5,4 bil.	5,6 bil.	31,9 bil.
Valor das Condenações (R\$)	502 mil.	521 mil.	1,05 bil.
Medidas cautelares adotadas (unid.)	116	116	127
Prejuízos e danos evitados c/ medidas cautelares (R\$)		7,9 bil.	1,76 bil.
Responsáveis condenados em débitos e/ou multados (unid.)	1.732	1.889	2.061
Valor das condenações (R\$)	502 mil.	521 mil.	1,05 bil.

Fonte: TCU, 2009

O quadro acima nos permite deduzir que os benefícios das ações de controle atingem o erário público e, conseqüentemente, o interesse comum de forma crescente e objetiva, alavancando-se de forma mais acirrada no ano de 2008.

Cabe destacar, também, o retorno dos valores investidos no TCU para o erário, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 1: Retorno do investimento no TCU, nos anos de 2006 a 2008



Fonte: TCU, 2009

Analisando o gráfico acima, comprova-se a excelente atuação desse órgão de contas, principalmente no último ano, culminando em um retorno considerável aos cofres públicos.

7 CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos fundamentais para o desenvolvimento e consolidação da democracia no Brasil, bem como no combate à corrupção e a má aplicação dos recursos, visto que são responsáveis pela garantia de zelo com coisas do povo, mediante o controle externo que é exercido através das competências que lhe foram outorgadas pela Carta Magna, assegurando atuação em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, economicidade, dentre outros.

A sociedade, por sua vez, clama por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado, passando a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o Tribunal assume papel fundamental na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude, do desvio, da corrupção e do desperdício e contribui, assim, para a transparência e melhoria do desempenho da administração pública e da alocação de recursos federais.

A grande questão do Direito Administrativo contemporâneo é como controlar uma Administração Pública que, por seu natural crescimento, incentivou consideravelmente as possibilidades materiais de abuso e excesso, dando margem à corrupção.

A presente pesquisa vem reforçar a real necessidade e importância de uma Corte de Contas, fazendo-se atuar onde haja recursos públicos, controlando não os gestores, mas sim os gastos irregulares com um incontestável retorno, aos cofres públicos, de recursos considerados irregulares, bem como a aplicação de penalidades aos que derem causa ao dano.

Os resultados obtidos neste trabalho revelaram-nos a excelente atuação do Tribunal de Contas da União, no exercício da função constitucional de controle externo e na obediência aos princípios inerentes à Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro. **O Controle dos Atos de Gestão e seus Fundamentos Básicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, nº 80, Brasília: abril/junho/1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 abr. 2009.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas - Aspectos Controvertidos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GUERRA, Evandro Martins. **A Função Fiscalizadora dos Tribunais de Contas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, n. 8, ano1. Belo Horizonte: ago. 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Funções e Atividades do Controle Externo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, n. 3, ano 1. Belo Horizonte: mar. 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, n. 7, ano 1. Belo Horizonte: jul. 2002.

GUERRA, Evandro Martins. **O Controle da Administração Pública no Sistema Constitucional Brasileiro**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, n. 1, ano 1. Belo Horizonte: jan. 2002.

TCU. **Relatórios de Atividades do Tribunal de Contas da União** dos anos de 2006, 2007 e 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GUERRA, Evandro Martins. **O Sistema Tribunal de Contas: Principais Apontamentos**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, n. 6, ano 1. Belo Horizonte: jun. 2002.

PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. **Controle de Constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2005.

ZIMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ABSTRACT

This paper presents an overview of the external control exercised by the Court of the Union, focusing on its constitutional mission, historical data of their creation, as well as the various functions performed by it and its limitations. Aiming to ratify the importance of the Court of Auditors in the control scenario, efficiency, efficacy and effectiveness of public spending, it is necessary to approach the results presented in this constitutional body, focusing on the past three years, conducted a comparative study of the evolution of its performance and benefits to strengthen democracy in our country, confirming that the actions of the Court of Auditors Union generates significant financial benefits to the public treasury, since they are more pronounced and visible indicators of the outcry of the whole society requires changes in the loved servants responsible for administering and monitoring the public patrimony, among these the Courts of Auditors for the purpose of ensuring that public money precipuamente meet its social function.

Keywords: External control; Court of Accounts of the Union; Eficiencia.