

1. INTRODUÇÃO

Pretender-se-á no presente trabalho abordar aspectos da estrutura interna do Tribunal de Contas da União – Tema comumente não visto nos livros de Direito Financeiro e de fundamental importância para o estudioso do direito, que não se pode manter alheio a uma linguagem eminentemente técnica, mas necessária para uma boa compreensão a cerca do tema.

É necessário para manter as contingências da coletividade a arrecadação de tributos. Estes, depois de arrecadados, devem ser bem geridos e isto consiste a atividade financeira do Estado, mas mister se faz a criação de um órgão que controlasse os gastos públicos já que a população não podia realizar isto concretamente acompanhando passo a passo.

Criou-se o Tribunal de Contas, órgão autônomo do ponto de vista de suas competências, de suas finanças e de sua administração.

Serve antes de tudo como representante dos interesses dos cidadãos no controle dos gastos públicos.

É da estrutura interna dos órgãos, de seus ministros, das auditorias, das funções e outros aspectos importantes sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, devido a grande amplitude do tema.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Com o desenvolvimento do Estado, surgiu a necessidade de um órgão que exercesse o controle dos atos administrativo-financeiros. Um órgão independente e autônomo, para fiscalizar a atividade financeira do Estado.

“Encontra-se uma forma rudimentar de controle na Grécia e na Roma antiga. A experiência desses dois povos na atividade fiscalizadora serviu de inspiração para as gerações que estavam por vir. Por sua vez, a Declaração dos Direitos do Homem e do

* Mestranda em Ordem Jurídica Constitucional pela UFC/CE Pós Graduada em Direito e Processo Tributário pela UNIFOR/CE. Professora da Faculdades Cearenses - FAC/CE

Cidadão, de 1789, continha em seu artigo 15: “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

Atualmente, o controle da administração pública nos Estados modernos é exercido pelo sistema de Controladorias ou pelo Tribunal de Contas, tendo este último aparecido com certa predominância nos países latinos. Os Tribunais de Contas são órgãos colegiados, cujos membros têm as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário. Na maioria dos países, o Tribunal de Contas atua junto ao Poder Legislativo, sendo um órgão autônomo e de natureza administrativa. Analisando os diferentes países, constata-se que em alguns a Corte de Contas integra o Poder Executivo (principalmente nos países africanos) e, de forma mais rara, vinculado ao Poder Judiciário, como em Portugal e Angola.

Já o sistema de Controladorias (ou Auditoria Geral) aparece nos países de tradições britânicas, sendo um órgão unipessoal dirigido por um Controlador ou Auditor-Geral. Em alguns países, o Controlador tem as mesmas garantias dos juízes. Destaca-se o modelo de Tribunal de Comunidade Econômica Européia, por influência da França e da Alemanha. Percebe-se também nos países do sul da América Latina movimentos a favor da adoção das Controladorias, influenciados pelos norte-americanos, por conta do controle dos programas de estabilização econômica do Estado, patrocinados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em sua origem, o controle dos Tribunais de Contas era essencialmente formal, dando ênfase aos aspectos legais dos atos públicos. Já as Controladorias priorizavam os aspectos relativos ao mérito dos atos administrativos.

O sistema dos Tribunais de Contas evoluiu bastante. Atualmente, é inconcebível que o controle enfatiza apenas a legalidade do ato administrativo. As técnicas das Auditorias foram incorporadas ao sistema, permitindo uma análise que vai além do mero aspecto formal. Essa evolução pode ser notada em vários países, como Alemanha, França, Portugal, Brasil e também a Comunidade Econômica Européia”.¹

2.1. Evolução do Tribunal de Contas no Direito Brasileiro

¹ PASCOAL, Valdecir Fernandes. A intervenção do Estado no Município: o papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria, 2000. p. 122.

No Brasil imperial, havia a irresponsabilidade do Imperador, não havendo uma efetiva fiscalização das contas da Coroa. O movimento no intuito de institucionalizar um órgão de controle só teve início com o advento da República. O Ministro da Fazenda Rui Barbosa, em 1890, editou o Decreto nº 966-A/90, criando formalmente o Tribunal de Contas da União. Esse Decreto representou um marco para a história do controle no Brasil, posto que fosse instituído pela primeira vez um órgão de controle de atuação eficaz, autônomo e com as funções de julgamento e revisão. Porém, vale ressaltar que referido decreto não foi cumprido, tendo sido a partir da Constituição de 1891, em seu artigo 89, o início da regulamentação das atividades do Tribunal de Contas da União. Referido artigo preconizava: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.² A instalação do TCU foi em 17 de novembro de 1893, e o órgão era composto por um presidente e três diretores, todos nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal.

Rui Barbosa assim se referia ao 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.”³

Já no tempo de Floriano Peixoto, este se manifestou a propósito de reformular o Tribunal de Contas.

“Com o propósito de reformular a competência do Tribunal de Contas, Floriano Peixoto, segundo presidente republicano, encaminhou a Serzedello Corrêa, seu então ministro de Estado da Fazenda, minuta de decretos que reduziriam a ação do Tribunal.

Serzedello Corrêa, homem de elevados valores morais e espírito público, pediu exoneração do cargo de Ministro de Estado e fez o seguinte comentário: “Quando Vossa Excelência está dentro

² FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 115.

³ REVISTA CONHECENDO O TRIBUNAL. Brasília: TCU, 2002. p. 1.

da lei e da constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo não podemos. As autoridades legislativas ficam esgotadas e, por lei o executivo não pode mais modificá-las. Se Vossa Excelência, quer reformular o Tribunal, demita-me e o meu sucessor que referende o ato.”⁴

A Carta Política de 1934 estabeleceu o funcionamento das Cortes de Contas, dispondo que seus membros deveriam ser nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Federal, após aprovação do Senado, e teriam as mesmas garantias dos membros do Supremo Tribunal Federal. Suas atribuições eram acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos gestores de bens e dinheiros públicos, registrar os contratos até a manifestação do Poder Legislativo, registrar previamente os atos que resultassem em obrigação de pagamento para o Tesouro Nacional, ou por conta dele e emitir parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República prestava anualmente à Câmara dos Deputados. Como todos sabem, a Lei Magna de 1934 foi a de duração mais curta da história brasileira.⁵

Já a Constituição de 1937 regulamentou o Tribunal de Contas da União na parte reservada ao Poder Judiciário, estabelecendo que era competência da Corte de Contas Federal “... acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis, de acordo com a Constituição, por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União”. Seus membros permaneceriam com as mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal e seriam indicados pelo Presidente da República, após aprovação do Conselho Federal. Esse Conselho não chegou a se constituir, pois durante a vigência da Constituição Federal de 1937 o Poder Executivo acumulou as funções do Poder Legislativo e por conta disso, os membros da Corte de Contas não tiveram ratificadas suas nomeações. Nessa época, o Tribunal de Contas não pode funcionar efetivamente.

Na Carta Magna de 1946, o Tribunal de Contas alcançou seu ponto alto, obtendo grande prestígio, com independentes e relevantes atribuições. Foi

⁴ Op. cit. p. 24.

⁵ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. p. 115.

regulamentado na parte destinada ao Poder Legislativo. Permaneceu a nomeação dos ministros pelo Presidente da República depois da aprovação pelo Senado, só que dessa vez com as mesmas prerrogativas dos membros do Tribunal Federal de Recursos. Foi a partir dessa Constituição que o Tribunal de Contas foi designado como órgão auxiliar ao Poder Legislativo, designação essa que viria causar confusão quando da inserção constitucional da Corte de Contas e definição de sua natureza jurídica por parte dos intérpretes da Lei Maior.

A Constituição Federal de 1967 e suas alterações diminuíram consideravelmente as prerrogativas do Tribunal, tratando de suas atribuições nos artigos 71 a 73. Desta feita, foi usado o termo controle interno e externo para diferenciar a atividade de fiscalização da atividade orçamentária e financeira do Estado. O controle interno do Poder Executivo ficaria definido em lei e o controle externo seria realizado pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas. A Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969 modificou profundamente a Carta Princioplógica, porém, não mudou a disposição original que tratava do Tribunal de Contas. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 07 de 13 de abril de 1977 fez algumas alterações nos artigos reservados à Corte de Contas.⁶

Finalmente, analisa-se o Tribunal de Contas e suas disposições na Constituição Federal de 1988, a qual o eleva mais além do que o fez a Carta de 1946, destinando ao Poder Legislativo maiores atribuições. A atual Constituição reserva as competências relativas ao Tribunal de Contas da União em espaço próprio. A Carta Maior estabelece em seu artigo 70 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 pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

Para que esse controle externo possa efetivar-se, o Poder Legislativo, como órgão político que é, será auxiliado por um órgão autônomo e independente em suas decisões, porém não subordinado àquele.

⁶ FERRAZ, L. op. Cit. P. 118.

É importante salientar que apesar de independentes, as Cortes de Contas seguem as posições destinadas ao Legislativo. Quando esse Poder perde atribuições básicas, os Tribunais de Contas sofrem as conseqüências.

Entre outras funções, ficou estabelecido que o Tribunal de Contas da União terá sua sede na Capital Federal, integrado por nove ministros com atribuições que alcançam todo o território nacional, tendo as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça. Portanto, seus vencimentos tem a garantia de irredutibilidade, sendo também os membros do TCU vitalícios e inamovíveis.⁷

A nomeação dos ministros do Tribunal de Contas da União recai sobre brasileiros que preencham os seguintes requisitos: ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade; ter idoneidade moral e reputação ilibada; possuir notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, financeiros, econômicos ou de administração pública; ter exercido mais de 10 anos de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos expostos anteriormente.

Ao Presidente da República compete nomear os ministros do TCU, sendo de sua escolha um terço dos membros do Tribunal e ao Congresso Nacional, dois terços. O Tribunal de Contas da União deverá auxiliar o Congresso no exercício do controle externo e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União. As funções do Tribunal de Contas da União estão expostas no artigo 71 da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que o Tribunal de Contas pode, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, conforme dispõe a súmula 347.

O constituinte reconheceu a legitimidade dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais que já existiam na época da promulgação da Constituição, mas vedou expressamente a criação de novos Conselhos ou Tribunais de Contas no artigo 31, § 4º. No artigo 75, a Constituição esclarece que “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”.

A Carta Política admite a coexistência de dois Tribunais de Contas no âmbito estadual, conforme disposto pela respectiva Constituição Estadual. Esse é o caso do

⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo. Atlas, 2000.

Estado do Ceará, em que o Tribunal de Contas do Estado auxilia a Assembléia Legislativa no controle das contas estaduais e o Tribunal de Contas dos Municípios, que auxilia todas as câmaras municipais do Estado no controle das contas dos respectivos municípios.

Através da Adin nº 215/PB, extraída da obra de Alexandre de Moraes⁸, o STF deu a seguinte interpretação:

Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos tribunais de contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da república. A atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância. O regramento dos tribunais de contas estaduais, a partir da Constituição de 1988 – inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação – é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República.

Diante do exposto, infere-se que o modelo federal deve servir de molde para os Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo ser escolhidos sete conselheiros, respeitando-se os critérios estabelecidos pela atual Carta Política.

3. A ESTRUTURA INTERNA DO TRIBUNAL

3.1. Análise de seus órgãos.



⁸ MORAES, A. Op. Cit. P. 407. -7

Ministros

- **Presidente:** Adylson Motta
- **Vice-Presidente:** Walton Alencar Rodrigues
- **Ministro:** Marcos Vinicios Vilaça
- **Ministro:** Valmir Campelo_
- **Ministro:** Guilherme Palmeira_
- **Ministro:** Ubiratan Aguiar_
- **Ministro:** Benjamin Zymler
- **Ministro:** Augusto Nardes
- **Obs:** O nono ministro do TCU seria Luiz Otávio, senador de Goiás, entretanto seu nome não foi aprovado na Câmara dos Deputados por haver no próprio Tribunal de Contas da União processo contra ele.

O Tribunal de Contas da União é órgão colegiado, suas deliberações são tomadas, em regra, pelo plenário da corte, composto de 09 ministros. 06 deles são indicados pelo Congresso Nacional, 01, pelo Presidente da República e 02, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal, ou, nas hipóteses cabíveis, por uma de suas duas câmaras.

O Plenário do Tribunal conta ainda com a participação de três auditores, selecionados por meio de concurso público de provas e títulos, cuja atribuição principal é substituir os ministros, quando necessário. São, por isso, denominados internamente de ministros-substitutos.

O Plenário e as duas Câmaras do Tribunal reúnem-se, ordinariamente e em dias distintos, uma vez por semana, no período de 17 de janeiro a 16 de dezembro de cada ano e, extraordinariamente, quando necessário.

As sessões extraordinárias são convocadas para tratar de assuntos de natureza administrativa ou sempre que a preservação de direitos individuais e o interesse público o exigirem.

As sessões do Plenário e das Câmaras realizam-se com a presença obrigatória de representante do Ministério Público junto ao Tribunal.

O presidente e o vice-presidente do Tribunal são eleitos pelos seus pares para o mandato de um ano e podem ser reeleitos uma vez.

O Plenário composto por todos os ministros, reúne-se todas as quartas-feiras. Compete ao Plenário, dirigido pelo presidente do Tribunal, deliberar sobre assuntos de maior relevância, relacionados, no Regimento Interno do TCU, sob o título “Competência do Plenário”.

A Primeira e a Segunda Câmaras reúnem-se, respectivamente, todas as terças e quintas-feiras. Cada uma é integrada por quatro ministros. Por designação do presidente do Tribunal, uma delas é presidida pelo vice-presidente e a outra, pelo ministro mais antigo no cargo.

Cumpre-lhes deliberar sobre as matérias relacionadas, no Regimento Interno do TCU, sob o título de “Competência das Câmaras”.

3.2 ANÁLISE CURRICULAR DOS MINISTROS DO TCU

Presidente Adylson Motta

Formação Universitária e principais cursos:

Odontologia e Ciências Jurídicas e Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Vice-Presidente Walton Alencar

Formação Universitária e Principais Cursos:

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Mestrado em Direito Público pela mesma Universidade, após aprovação, em 1º lugar, em exame prévio de admissão. Certificados de "First" e de "Proficiency in English" da Universidade de Cambridge – Inglaterra. Certificado de Aprovação no "Ceffal", expedido pela Associação de Cultura Franco-Brasileira. Certificado de Participação nos Estudos sobre a Constituição Brasileira. Curso de Hermenêutica Constitucional, em 1998, na Universidade de Brasília.

Ministro Marcos Vinícios Vilaça

Formação Universitária e principais cursos:

Curso Primário e Ginásial no Ginásio de Limoeiro - PE, Superior Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco (1962). Curso de Mestrado na Faculdade de Direito da UFPe. Diversos Cursos de Extensão Universitária.

Ministro Valmir Campelo

Formação Universitária e principais cursos:

Bacharel em Comunicação Social pela Universidade de Brasília - UnB - 1968; Curso sobre Estudo de Problemas Brasileiros promovido pela UnB - 1972; Curso de Administração Pública e Desenvolvimento Municipal, realizado na Alemanha - 1976; Curso sobre Objetivos e Tarefas das Administrações Municipais no Domínio de Proteção Ambiental, realizado na Alemanha – 1989.

Ministro Guilherme Palmeira

Formação Universitária e Principais Cursos :

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade Nacional de Direito (antiga Universidade do Brasil) – Rio de Janeiro 1958/1963. Curso de Direito Internacional Público e Privado. Constituições Brasileiras. Curso de Processo Penal.

Ministro Ubiratan Aguiar

Formação Acadêmica:

Formado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Na atividade universitária, exerceu a Vice-Presidência e Presidência do Centro Acadêmico Clóvis Bevilacqua na Faculdade de Direito da UFC, 1967.

Ministro Benjamin Zymler

Formação Universitária e principais cursos:

Formado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia - IME. Formado em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB. Área de concentração em Direito e Estado.

Ministro Augusto Nardes

Não se teve acesso.

Observa-se que a maioria dos Ministros do TCU, pela análise da formação universitária e dos principais cursos que declaram, não preenchem os requisitos do inciso III do artigo 73 da CF/88 que requer:

Notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

4. ANÁLISE DE SUAS FUNÇÕES

4.1. Função Típica

- a) Fiscalizadora – O Regimento Interno do TCU traz um plano geral de fiscalização. Prevêem auditorias, inspeções, monitoramentos...
- b) Consultiva – Elabora pareceres técnicos a pedido pelas autoridades legitimadas a fim de auxiliar o Congresso Nacional.
- c) Informativa – É a freqüente prestação de informação ao Congresso Nacional das irregularidades constatadas.
- d) Judicante – É a ampla jurisdição que o TCU tem sobre órgãos, bens e valores relacionados ao Poder Público Fiscal.
- e) Sancionadora - O Tribunal de Contas pode aplicar as sanções previstas em sua Lei Orgânica nº 8.443/92 quando houver ilegalidade de despesa.
- f) Normativa – O Tribunal de Contas da União assiste o poder regulamentar, podendo, em conseqüência, expedir atos normativos sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento aqueles que lhe estão jurisdicionados, sob pena de responsabilidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.443, de 1992. (art.2º do RI).
- g) Ouvidoria – O TCU é ouvidor de quaisquer ilegalidades e abusos dos gastos públicos, inclusive o cidadão tem importante papel na prestação de informações.

4.2. Função Atípica

- a) Corretiva – Constatada ilegalidade em ato ou contrato, o Tribunal dará prazo para que se corrija a falha. (art 45 RI)
- b) Educativa – O TCU realiza seminários e reuniões para informar melhores procedimentos de gestão.
- c) Emissor do Controle de Qualidade – O TCU, comumente, emite indicadores e parâmetros de avaliação da qualidade do serviço nos contratos, para que os usuários possam, efetivamente, cobrar do concessionário e do concedente a excelência dos serviços pactuados.

4.3. Auditorias Especiais

Auditorias de Conformidade

“Além de realizar auditorias por meio de solicitação do Congresso Nacional ou de denúncias, o Tribunal aprova semestralmente, plano de auditorias destinadas a apurar a aplicação de recursos públicos por parte de órgãos e entidades jurisdicionadas.⁹

Tais fiscalizações são denominadas de auditorias de conformidade. Entre elas, merecem destaque especial àquelas que se destinam a examinar as obras públicas que recebem verbas federais, em execução ou paralisadas, a fim de informar o andamento delas ao Congresso Nacional. Isto possibilita aos parlamentares formular juízo de valor quanto à conveniência ou não da liberação de recursos orçamentários para a manutenção ou retomada das obras.

Quando o TCU aponta irregularidades graves no andamento de obras públicas, o Congresso Nacional suspende a liberação de recursos até que sejam sanadas as falhas. Como

⁹ REVISTA CONHECENDO O TRIBUNAL. Brasília: TCU, 2002.

conseqüência, a lei orçamentária anual apresenta dispositivo específico, vedando o repasse de verbas para obras em situação de grave irregularidade.

Por isso, entende-se por Auditoria de Conformidade a tarefa que o Tribunal de Contas da União realiza ao ver se o dinheiro liberado está sendo aplicado no destino correto.

Auditorias Operacionais

Nestas auditorias operacionais, o Tribunal também avalia os padrões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade empregados na administração dos órgãos e entidades, principalmente no que se refere a programas e projetos governamentais em áreas prioritárias, como educação, saúde e meio ambiente.

As auditorias operacionais buscam encontrar, junto com os administradores públicos, os caminhos mais adequados para alcançar os objetivos almejados, contribuindo para redução das desigualdades sociais e para a ampliação das oportunidades do cidadão.

Auditorias Ambientais

Em muitos projetos sociais e econômicos, ocorrem impactos ambientais, evitando o agravamento desses impactos, o Tribunal de Contas realiza auditorias ambientais e sugere medidas a serem tomadas como proteção a política e gestão do meio ambiente.

5. LEGISLAÇÃO INTERNA

O Tribunal de Contas da União é disciplinado internamente por seu Regimento Interno e por sua Lei Orgânica nº 8.443/92 promulgada no Governo Collor.

Ambas disciplinam em aspectos gerais a mesma matéria, como não poderia deixar de acontecer, tais como: estrutura e competência de seus órgãos, jurisdição,

competência privativa do presidente do TCU, dos ministros, do Ministério Público junto ao Tribunal, os recursos cabíveis e seus prazos.

Ter uma legislação específica é garantia de independência perante os demais poderes.

5.1. Regimento Interno

Trazem-se os principais dispositivos sobre a autonomia do Tribunal de Contas para uma análise sucinta.

Versa o art. 3º do RI:

“No exercício de sua competência, o Tribunal terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades da administração pública federal, mesmo a sistemas eletrônicos de processamento de dados”.

Entender-se-á que o Tribunal de Contas tem livre acesso a todas as informações necessárias para a realização de um controle efetivo, não precisa pedir autorização para adquirir instrumentos necessários para uma boa investigação.

O art. 69º do RI dispõe que as deliberações do TCU são compostas por: relatórios do relator, fundamentação com questões de fato e de direito, dispositivo com a decisão sobre o mérito do processo e as ressalvas, quando feitas pelos votantes.

Observa-se que o formalismo é muito semelhante a uma sentença judicial.

O TCU elabora sua própria súmula.

Art. 85 RI:

“A Súmula da Jurisprudência constituir-se-á de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos, adotados reiteradamente pelo Tribunal, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência”.

O art. 221 versa:

“O Tribunal de Contas da União apreciará as Contas do Governo da República, mediante pareceres prévios a serem elaborados em sessenta dias a contar da data de seu recebimento”.

“§ 1º As contas do Governo da República incluirão as contas prestadas pelo Presidente da República, pelos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, que consolidarão as dos respectivos tribunais, e pelo Chefe do Ministério Público da União”.

Dessa forma, observa-se que a visão dada pelo RI é mais ampla do que a auferida pela CF/88.

São etapas do processo que corre no âmbito do Tribunal de Contas da União:

- 1 – Instrução
- 2 – Parecer do MP
- 3 – Julgamento
- 4 – Recursos

A sustentação oral pode ocorrer após a apresentação do relatório e antes do voto do relator, pessoalmente.

Por fim, o Regimento Interno traça um rígido Plano de Fiscalização para ser instrumentalizado pelo TCU e divide os Instrumentos de Fiscalização em:

1- Levantamentos – onde apenas o Tribunal conhece, identifica, avalia os órgãos, entidades, sistemas, programas e projetos que lhe sejam jurisdicionados.

2- Auditorias – o Tribunal examina e avalia a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição.

3 – Inspeção - é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição. art. 240 RI.

4 – Acompanhamento – é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

5 – Monitoramento – é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.(art 243 RI)

5.2. Lei Orgânica

Além de tratar de muitas matérias já mencionadas no Regimento Interno, a Lei Orgânica disciplina conteúdo próprio como no que se refere às sanções.

Como feito anteriormente, procurar-se-á mencionar apenas aspectos mais importantes, que não se pode deixar de lembrar.

O art. 31 da Lei Orgânica do TCU prevê:

“Em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurada ao responsável ou interessado ampla defesa”.

Dispositivo que atende a CF/88 que exige o contraditório.

O art. 32 versa:

“De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de: I - reconsideração; II – embargos de declaração; III – revisão. Parágrafo Único: não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos na forma prevista no Regimento Interno”.

Observa-se que a regra do parágrafo único não há no âmbito dos tribunais de justiça.

O art. 38 inciso IV trata do entrosamento do TCU com a Lei Orçamentária Anual.

“Compete, ainda, ao Tribunal: IV: auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade”.

O art. 45 disciplina a possibilidade do TCU examinar o mérito do ato ou contrato administrativo.

“Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados. § 1º - no caso de ato administrativo, o Tribunal,

se não atendido: I – sustará a execução do ato impugnado; II – comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; III – aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 desta Lei. § 2º - no caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. § 3º - se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato”.

O Tribunal de Contas está sujeito à fiscalização do Congresso Nacional conforme estabelece o art. 90:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu Regimento Comum. § 1º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. § 2º - No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade”.

6. TCU – ÓRGÃO PROTETOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Tribunal de Contas mostra-se como Instituição Superior de Controle Financeiro requisito indispensável numa sociedade que almeja se renovar e ser democrática.

O Tribunal de Contas permite a realização da democracia substantiva uma vez que realiza concretamente a proteção dos direitos fundamentais, ou seja, protege o dinheiro que o povo entregou para cobrir os gastos públicos.

A criação do Tribunal de Contas se mostra essencial uma vez que há vários centros de poder dentro do Estado e é necessário que haja um equilíbrio para harmonizar todo o sistema, constitui, também, instrumento de que se vale o Estado brasileiro para realizar de forma efetiva a transparência na gestão da “coisa” pública.

É de fundamental importância o TCU incrementar o emprego da informática para tornar mais ágil sua atuação e ampliar as informações prestadas ao cidadão, a fim de conferir maior transparência e facilitar o controle social.

O primordial trabalho do TCU consiste em apresentar o quadro econômico e social do País. Esse órgão sabe onde o dinheiro precisa melhor ser empregado e onde as deficiências são mais calamitantes.

Sugere-se que antes da elaboração do Plano Plurianual, que o Tribunal de Contas seja consultado e perguntado sobre algumas alternativas que possa contribuir para a melhor gestão governamental.

7. CONCLUSÃO

Ver-se no presente trabalho como as competências e as amplitudes do trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União cresceram no cenário político, econômico e social brasileiro. Os passos mais difíceis já foram dados, mas outros precisam começar a iniciar no que se refere à escolha de seus ministros que deveria ser por provas de concurso público, meio mais idôneo e licito. Outro aspecto importante é o número de processos que ficam a cargo do TCU, por mais que haja órgãos auxiliares, é aquele que julga todas as contas. Isso leva a uma sobrecarga de processos. Não seria melhor criar outros órgãos auxiliares que fossem subordinados ao TCU?

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. Fortaleza: ABC, 2003.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo. Atlas, 2000.

REVISTA CONHECENDO O TRIBUNAL. Brasília: TCU, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 3º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

SOUSA, Alfredo José de. **O Novo Tribunal de Contas**: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2005. Trimestral (Jan/Fev/Mar).

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2004. Trimestral (Jul/Ago/Set).

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2004. Trimestral. (Out/Nov/Dez).

SITE: www.tcu.gov.br.

REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO