

---

## O CONTROLE EXTERNO, A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO TCU

---

José Nagel<sup>1</sup>

### I. INTRODUÇÃO

Os aqui presentes, após rigorosa, complexa e difícil etapa inicial do Concurso Público a que se estão submetendo, foram considerados os melhores e mais preparados dentre os milhares de candidatos inscritos no mesmo certame. E, coincidentemente, chegam ao Tribunal, para participarem desse segundo momento do referido Concurso (o Programa de Formação para Analista de Finanças e Controle Externo), numa importante e decisiva fase de mudanças organizacionais.

Já tivemos oportunidade de dizer, em aula inaugural<sup>2</sup> realizada no ano passado, que estes tempos, próximos à virada do século e início do novo milênio — com a globalização da economia, o aumento da competitividade, as reformas estruturais, econômicas, administrativas, previdenciárias e do aparelho do Estado, a abolição dos monopólios estatais, o aparecimento de novas práticas sociais, políticas e empresariais, a melhoria dos padrões de qualidade e produtividade, a explosão tecnológica —, são tempos, como todos sabem, de crises, desafios e profundas e rápidas mudanças em todos os setores.

É que a sociedade está exigindo, cada vez mais, que as instituições, as autoridades, os agentes públicos e as pessoas em geral transformem-se e aprendam “observando tendências, percebendo e antecipando necessidades, avaliando sucessos e erros do passado, e absorvendo as lições que a consciência e os princípios nos ensinam”.

Portanto, neste exato momento em que damos início à 2ª Etapa do Concurso, estão sendo examinadas pelo Tribunal várias propostas institucionais, que se apresentaram, na atual gestão do eminente Ministro-Presidente Iram Saraiva, para o aperfeiçoamento de sua estrutura e seu melhor funcionamento, tais como: implantação de uma metodologia de gestão voltada para a qualidade total; completa revisão do atual Regimento Interno do TCU; reintrodução da concepção e da filosofia de planejamento estratégico; redefinição de sistema próprio de avaliação de desempenho; adequação de normas e procedimentos às exigências de tempestividade requeridas pela sociedade; priorização dos processos de maior relevância econômica, social e política, com ênfase no desempenho e na materialidade de seus resultados; amplia-

---

<sup>1</sup> Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

<sup>2</sup> Aula ministrada em 22/02/99 (ISC/TCU) – abertura do Curso de Formação de AFCE (Rev. TCU nº 79/99).

ção dos recursos humanos e tecnológicos, condizentes com as diretrizes de eficiência, eficácia e excelência fixadas com vistas à otimização da atuação do controle externo; capacitação profissional do quadro funcional, em nível de pós-graduação; implementação de sistema corporativo de informações técnicas e gerenciais; reestruturação da Secretaria do Tribunal, com eliminação de níveis hierárquicos, especificações de atribuições dos cargos e consolidação dos direitos e deveres dos servidores; desenvolvimento de projeto de pesquisa sobre as tendências internacionais do controle externo, objetivando mudanças dos atuais paradigmas e da cultura organizacional do TCU.

Assim, é com satisfação que o Tribunal dá as boas-vindas aos participantes deste Curso de Formação para AFCE/TCU.

## 2. ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GOVERNO E CONTROLE

A existência do Estado, enquanto estrutura política, cuja responsabilidade abrange desde a sua defesa até a provisão das necessidades coletivas, é resultante do interesse público superior de organizar e tornar possíveis as relações sociais, a cidadania e o bem comum.

Com isso, o Estado está sempre exercendo uma destas três clássicas funções: legislativa, executiva e judicial. Tais funções pressupõem uma organização e uma estrutura para o funcionamento estatal, que, na prática, diz respeito à Administração Pública.

É certo que o conceito moderno de “*Estado Democrático de Direito*” inaugurou uma nova concepção de “*ESTADO*”, reunindo conceitos até então distintos, de “*Estado de Direito*”<sup>3</sup> e “*Estado Democrático*”<sup>4</sup>, objetivando, essencialmente, a superação das desigualdades sociais e regionais e a institucionalização da justiça social e da soberania popular, para alcançar a cidadania plena, inclusive com a efetiva participação do povo na coisa pública e no chamado controle social.

Partindo dessa compreensão, o art. 1º da Constituição Federal reconhece que a República não é constituída pelo Estado, mas ela se constitui em Estado.<sup>5</sup> Daí, o princípio democrático da divisão de Poderes “*independentes e harmônicos entre*

<sup>3</sup> Estado de Direito originalmente era um conceito tipicamente liberal (Estado Liberal de Direito) e tinha como características básicas a submissão ao império da lei, a divisão de poderes, a enunciação e garantia dos direitos individuais.

<sup>4</sup> Estado Democrático nasceu da evolução por que passou o Estado de Direito (enriquecido que foi com um novo conteúdo, incluindo entre os seus objetivos a realização da justiça social e passando a ser expresso como Estado Social de Direito). Na realidade, o Estado Democrático se fundamenta no princípio da soberania popular, visando à realização do princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.

<sup>5</sup> Constituição Federal, art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.”

si”): Legislativo, Executivo e Judiciário, aos quais cabe o exercício das específicas funções estatais.

Com efeito, o Estado, como Poder Público, está envolvido, no âmbito das mencionadas funções estatais, em múltiplas atividades: financeiras, orçamentárias, contábeis, tributárias e patrimoniais. Afinal, além de distribuir renda e riqueza, o Estado utiliza, arrecada, guarda, gerencia e administra dinheiros, bens e valores públicos. E o faz por meio de seus órgãos, entidades, agentes ou pessoas envolvidas nessas atividades, que estarão sempre sujeitos ao controle público.<sup>6</sup>

Anote-se que, doutrinariamente, Governo é a resultante da interação dos três Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, como a Administração Pública o é de todos os órgãos e entidades desses Poderes, razão pela qual poder-se-ia, em rigor, afirmar que não existem três Poderes, mas três funções, que, por sinal, se manifestam e se consolidam na realização dos serviços, essencialmente públicos, que precisam ser prestados, em favor da sociedade. Eis, então, a grande diferença entre Governo e Administração: Governo é a atividade política e discricionária; Administração é atividade neutra e vinculada.

A Administração – submetida, entre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (cf. art. 37 da CF) – é o instrumento de que o Estado dispõe para colocar em prática as políticas públicas, por meio do conjunto de órgãos estatais. E, justamente para estabelecer a conformidade dos atos da Administração Pública com os princípios constitucionais e resguardar a eficácia desses atos, surgem os mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades.

Na realidade, a chamada função “**CONTROLE**” deve ser exercida por todos os Poderes (Controle Interno) e, de modo particular, pelo Legislativo (Controle Externo).

Vê-se, assim, que **CONTROLE** contém pelo menos três elementos invariáveis: exame/verificação, fiscalização/inspeção e medida/correção, que podem ser definidos da seguinte maneira:

- **VERIFICAÇÃO** – pelo exame da conduta em relação à norma;
- **FISCALIZAÇÃO** – ao estabelecer a conformidade de uma coisa com outra; e
- **MEDIDA** – em relação às providências a serem adotadas, em decorrência da fiscalização realizada.

### 3. CONTROLE EXTERNO

Se é verdade que o exercício do controle da Administração Pública comporta diversas classificações, não é menos verdadeiro afirmar que o **CONTROLE**

<sup>6</sup> C.F., art. 70, parágrafo único: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”

EXTERNO é o controle dos controles, *“inclusive porque lhe cabe controlar os próprios órgãos que realizam as outras formas de controle”*.<sup>7</sup>

Outra verdade inafastável é que, nos estados democráticos de direito, as instituições de controle externo — principalmente porque, quase sempre, auxiliam o Poder Legislativo a fiscalizar e defender o patrimônio público e a riqueza nacional — são instituídas em defesa da sociedade e a favor dos interesses da própria Democracia.

Por isso é que se diz que o regime democrático não pode admitir que pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, qualquer que seja, desde que presente dinheiros, bens ou valores públicos, fique fora dos controles criados justamente pelo Estado, cujas modalidades, formas, finalidades, extensão e abrangência dependem dos sistemas políticos e contextos dos países em que se realizam.

Tradicionalmente, essa atuação dos órgãos de controle externo pode efetivar-se de duas formas: singular ou colegial. São exemplos de órgãos singulares as Auditorias e Controladorias dos Estados Unidos, Canadá, Colômbia, Peru, Venezuela, Áustria, China, Alemanha Oriental, Reino Unido, Israel, Nova Zelândia, Irlanda, Dinamarca, Suécia e Finlândia. Nos dois últimos, os órgãos de controle estão inseridos na estrutura do próprio Poder Executivo.

A exemplo do Brasil, o controle externo, feito por meio de Tribunais de Contas, é encontrado em diversos outros países, como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha Ocidental, Uruguai, Holanda, Japão, Grécia, Bélgica, Luxemburgo, sendo que na Grécia e em Portugal a Corte integra o Poder Judiciário.

A propósito, em sua tese de doutorado, apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, FREDERICO PARDINI diz, *verbis*:

*“Em qualquer dos países que adotam o controle externo, encontraremos, na Constituição ou na Lei, a distribuição das funções para exercer a fiscalização e o controle externo: ao Parlamento são reservadas as competências para a enunciação direta de atividades controladoras de cunho político; ao órgão especial são outorgadas as competências para emendar as tarefas de controle de fundo técnico ou científico.*

*A distinção entre os órgãos unipessoais e os órgãos colegiados está em que as decisões e pronunciamentos desses órgãos se fazem sob a responsabilidade individual no caso daqueles, e majoritariamente coletiva no caso destes, o que lhes permite assumir a função jurisdicional sobre as contas públicas.”*<sup>8</sup>

Existe também diferença no tocante à natureza jurídica do exercício da fiscalização das finanças públicas: o tipo italiano, o tipo belga e o tipo francês.

<sup>7</sup> GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. “Regime Jurídico dos Tribunais de Contas”, SP, Ed. RT, 1992, p. 30-31.

<sup>8</sup> PARDINI, Frederico. “O Tribunal de Contas da União: Órgão de Destaque Constitucional”. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 57.

Segundo ODETE MEDAUAR:

*“O tipo italiano e o tipo belga consistem em fiscalização antes da realização da despesa; no modelo italiano o veto prévio acarreta impedimento absoluto ou relativo à defesa, no sentido de proibir ou suspender respectivamente o ato submetido ao controle (veto absoluto e veto limitado). No modelo belga só ocorre veto limitado, configurando, então, fiscalização prévia admonitória... O tipo francês caracteriza-se pela fiscalização ‘a posteriori’, após a realização da despesa.”<sup>9</sup>*

Embora se possa dizer que o sistema adotado pelo Brasil seja o chamado controle “a posteriori”, tecnicamente o TCU o exerce, em certas circunstâncias, “concomitantemente”, quando exercita auditorias, inspeções e acompanhamentos, e até “previamente”, ao examinar, por exemplo, os editais de licitações públicas.

Efetivamente, as formas de fiscalização e controle prévio, posterior ou concomitante têm suscitado muitas discussões, tendo sido observado por CITADINI que:

*“Pode-se, assim, verificar que o modelo de controle prévio, largamente predominante, encontra-se hoje limitado a alguns países e aplicando-se apenas sobre uma faixa reduzida de atos da Administração.*

*O modelo de controle ‘a posteriori’ sofreu grande expansão, mas também não é hoje o adotado de forma exclusiva por muitos países, uma vez que sua utilidade é pequena e elevado seu custo para os órgãos de controle – inclusive com críticas de inutilidade. Por último, podemos destacar que o modelo de controle concomitante é atualmente a fórmula encontrada pelos países para modernizar suas instituições (Tribunais ou Controladorias), dando um caráter ágil e eficiente ao exercício da fiscalização. Este sistema, que convive em muitos órgãos com formas de controle posterior e prévio, é hoje o que melhor se adapta às necessidades do Estado Moderno, permitindo aos órgãos de controle exercitar as atualizadas técnicas de auditoria e atender aos reclamos do Parlamento e da opinião pública”<sup>10</sup>*

Especificamente sobre esse ponto, melhor síntese nos foi dada pelo nosso Ministro MARCOS VILAÇA, Membro da Academia Brasileira de Letras:

*“Deve-se reconhecer que o século XX foi dominado por uma grande expansão do sistema anglo-saxônico e por um confinamento do sistema de tribunal de contas em virtude da capacidade modernização que um teve e das dificuldades que outro enfrentou para adaptar-se às exigências impostas por uma administração pública cada vez mais complexa.*

*O caráter algumas vezes formalista e burocrático do controle exercido por determinados tribunais de contas e o peso negativo das formas de fiscaliza-*

<sup>9</sup> MEDAUAR, Odete. “O Controle da Administração Pública”. São Paulo, Ed. RT, 1993, p. 114.

<sup>10</sup> CITADINI, Antônio Roque. “O Controle Externo da Administração Pública”. Ed. Max Limonad, 1995, p. 39.

*ção prévia que, a partir da experiência belga, se infiltraram nos sistemas jurisdicionais, levou à perda relativa de influência do sistema de tribunais de contas no mundo, ao contrário do sistema de auditoria geral, que tem seus expoentes em países como o Reino Unido, Estados Unidos ou Canadá e cujo destaque no plano internacional tem sido inegável.*

.....  
*Nos últimos anos tem-se verificado em todo o mundo uma tendência para a convergência de modelos de fiscalização governamental, dominada pelo predomínio de critérios operacionais sobre os critérios jurídicos, colocados muitas vezes em plano secundário.*

*É preciso, contudo, que se conheçam os riscos que a implantação do modelo anglo-saxônico em expansão por todo o mundo apresenta para países não desenvolvidos: a colocação em segundo plano da legalidade como elemento de controle.”<sup>11</sup>*

#### 4. PERFIL DO TCU

No estágio atual, em que a estrutura e o funcionamento do TCU encontram-se voltados, em especial, para a qualidade total e o planejamento estratégico, o perfil do TCU deve ser buscado pela definição dos novos elementos incorporados à própria missão institucional, competência, jurisdição e posição entre os três Poderes da República.

##### **4.1. Negócio, missão e visão**

Sob o enfoque mencionado, o TCU aprovou recentemente a atualização de seu Plano Estratégico<sup>12</sup>, definindo, *verbis*:

*“NEGÓCIO: Controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.*

*MISSÃO: Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.*

*VISÃO: Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.”*

##### **4.2. Competência**

Como órgão constitucional, o TCU está definido estrutural, dinâmica e funcionalmente pelo texto da vigente Carta Política (C.F., arts. 70 a 75), por sua Lei Orgânica (LOTUCU – Lei nº 8.443/92), seu Regimento Interno (RITCU – Resolução Administrativa nº 15 de 15/06/93) e demais normas legais e regulamentares a ele aplicáveis.

---

<sup>11</sup> VILAÇA, Marcos. “Dinamização e Aprimoramento da Fiscalização”. Palestra publicada no União de 29/04/99.

<sup>12</sup> TCU. Portaria nº 269-GP de 31/08/99, publicada no BTCU, Edição Especial, nº 53 de 14/09/99.

## Competências Constitucionais do Tribunal

Competência	Fundamento
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	art. 33, § 2º e art. 71, II
Fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas.	art. 70
Apreciar as contas anuais do Presidente da República.	art. 71, I
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	art. 71, III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios.	art. 71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	art. 71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	art. 71, VIII a XI
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas.	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	art. 74, § 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	art. 161, parágrafo único

## Competências Legais do Tribunal

Competência	Leis
Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.	Lei nº 8.443/92
Decidir sobre representações contra irregularidades em processos licitatórios.	Lei nº 8.666/93
Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União.	Lei nº 8.730/93
Decidir sobre representações referentes ao descumprimento da obrigatoriedade de notificação às câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios.	Lei nº 9.452/97
Acompanhar e apreciar documentação dos processos de desestatização.	Lei nº 9.491/97
Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei nº 9.755/98
Verificar o cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.	Lei Complementar nº 96/99

### 4.3. Jurisdição

O conteúdo próprio da jurisdição do TCU, “*em todo o território nacional*” (C.F., art. 73) e “*no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete*” (LOTUCU, art. 1º, § 1º), abrange: a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes.

De conseguinte, dispõe o art. 5º da Lei nº 8.443/92 (LOTUCU):

“*A jurisdição do Tribunal abrange:*

*I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária;*

*II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;*

*III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;*

*IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*

*V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;*

*VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;*

*VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*

*VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;*

*IX - os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.”*

### 4.4. Posição entre os Poderes

O TCU está colocado em posição inteiramente distinta dos três Poderes da República, cuja administração financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional lhe compete fiscalizar e controlar, bem como julgar as respectivas contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.



Nesse ponto, para melhor compreensão, cumpre destacar as imorredouras palavras de Rui Barbosa sobre a instituição do TCU:

*“A medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura que, colocando 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 (...) Não basta julgar a administração, denunciar excesso cometido, colher a exorbitância ou prevaricação para as punir.*

*Circumscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e 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 perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo que, direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.”*<sup>13</sup>

Na Constituição de 1988, situa-se o TCU (art. 70/75) no capítulo referente ao Poder Legislativo, com a menção expressa de que prestará auxílio ao Congresso Nacional, no exercício do controle externo – “AUXÍLIO”, diga-se de passagem, no sentido de cooperação funcional e não como vinculação administrativa ou hierárquica, conforme assinalou, em recente palestra, o Ministro Decano ADHEMAR PALADINI GHISI:

*“Em verdade, o Tribunal de Contas da União apresenta uma situação assaz singular: fiscaliza os órgãos e entidades dos três poderes federais, sem integrar, **stricto sensu**, qualquer um deles.*

*Não pertence ao Poder Executivo, posto que não se vincula à Presidência da República ou se encontra supervisionado por qualquer dos Ministérios; não é órgão da Administração Direta ou Indireta, utilizando-se da conceituação trazida pelo Decreto-lei nº 200/67.*

*Do mesmo modo, e ao contrário do que indicaria o senso comum, também não integra o Poder Judiciário, apesar de denominar-se ‘Tribunal’, posto que a Constituição Federal, em seu artigo 92, não o enumera como componente daquele Poder.*

*Na Carta Magna, situa-se o TCU no Capítulo referente ao Poder Legislativo, muito embora haja menção expressa de que esse é exercido pelo Congresso Nacional, composto apenas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Figura o TCU, então, no Capítulo destinado ao Poder Legislativo, por prestar auxílio ao Congresso Nacional, nos termos do artigo 71 daquele Diploma.*

---

<sup>13</sup> BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, de criação do TCU.

*Do exposto, é de se ter o Tribunal de Contas da União como um órgão constitucional, independente, cuja competência é diretamente outorgada pela Carta Magna, e que, em sua missão estritamente de auxiliar o Poder Legislativo no Controle Externo da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, não se submete a nenhum dos Poderes constituídos da Nação.”<sup>14</sup>*

#### **4.5. Autogoverno e Iniciativa Legislativa**

O TCU, ademais, como órgão *sui generis* de fiscalização e controle externo, é dotado de jurisdição especializada de contas e de garantia absoluta para o exercício independente e autônomo de suas competências. Tanto que a Constituição Federal (art. 73, *caput*) lhe assegura, “*no que couber, as atribuições previstas no art.96*” da Carta Magna, dentre as quais encontram-se aquelas garantidoras de autogoverno e iniciativa legislativa:

- eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- organizar suas secretarias e serviços auxiliares que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à sua administração;
- conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos servidores que lhes forem imediatamente vinculados;
- propor ao Legislativo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a remuneração de seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros.

No mesmo sentido, dispõe o art. 1º da Lei nº 8.443 (LOTUCU):

*“Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:*

.....

*X- elaborar e alterar seu Regimento Interno;*

*XI- eleger seu Presidente e seu Vice-Presidente, e dar-lhes posse;*

*XII- conceder licença, férias e outros afastamentos aos Ministros, Auditores e Membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;*

*XIII- propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos dos Ministros, Auditores e Membros do Ministério Público junto ao TCU;*

*XIV- organizar sua Secretaria, na forma estabelecida no Regimento Interno, e prover-lhe os cargos e empregos, observada a legislação pertinente;*

<sup>14</sup> GHISI, Adhemar Paladini. “O Papel do Tribunal de Contas da União no Controle Externo das Contas Públicas”, publicado no União de 15/10/99.

*XV- propor ao Congresso Nacional a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal de sua Secretaria, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

.....”

#### **4.6. Poder Regulamentar**

Como salientado, as competências e atribuições do TCU estão definidas expressamente na Constituição e na Lei, e sua estrutura e funcionamento são por ele mesmo aprovadas. Daí prevê o art. 3º da Lei nº 8.443/92 (LOTUCU):

*“Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob forma de responsabilidade”.*

É certo que o volume dos atos normativos editados no âmbito desse poder regulamentar exigiu não só uma consolidação, mas também a implantação de um MANUAL DE NORMAS<sup>15</sup>, na forma de compêndio (atualmente composto de três TOMOS e disponível na REDE do TCU, concebido e estruturado de maneira a facilitar a pesquisa, localização e consulta).

Periodicamente, o Manual é atualizado pela SEPLM, observados os critérios a seguir apontados:

I - NORMA INSTITUÍDA (que ainda não consta do Manual) - as páginas correspondentes a esta norma estão para ser inseridas no Manual;

II - NORMA CONSOLIDADA OU NORMA CORRIGIDA (por ter sido publicada com incorreções) - as páginas são substituídas no Manual;

III - NORMA REVOGADA (ab-rogada) - as páginas correspondentes são retiradas o Manual.

#### **4.7. Objetivos Institucionais**

A visão de futuro e o esforço inovador estabeleceram, a concepção de um novo Plano Estratégico, visando a assegurar maior ênfase aos objetivos institucionais nele propostos, quais sejam:

- Atender as expectativas da sociedade e do Congresso Nacional em relação às atividades de controle externo.
- Manter-se na vanguarda de métodos, técnicas e tecnologias de controle externo.
- Priorizar ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade.

<sup>15</sup> Nesse Manual estão agrupados os seguintes títulos: TOMO I - Título (INT) Instrução Normativa; Título (DNT) Decisão Normativa; Título (RES) Resolução; Título (RAD) Resolução Administrativa (Será extinto quando não houver mais Resolução Administrativa em vigor.); TOMO II - Título (PRT) Portarias editadas até 31 dezembro de 1993; e TOMO III - Título (PRT) Portarias editadas a partir de 1º de janeiro de 1994.

- Avaliar a regularidade, efetividade e economicidade da prestação dos serviços públicos.
- Monitorar o cumprimento e o impacto das deliberações do TCU, avaliando os resultados delas decorrentes.
- Difundir e consolidar a importância dos controles externo e social.
- Contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da gestão pública.
- Manter política de valorização profissional de seus servidores.

## 5. ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO

O Tribunal de Contas da União, dividido em Plenário, 1ª Câmara e 2ª Câmara, tem sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. É integrado por nove Ministros, nomeados pelo Presidente da República (C.F., art. 73; LOTCU, art. 72): um terço escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU, e dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional (C.F., art. 73, § 2º; RITCU, arts. 100/101).

Esse processo de escolha obedece aos critérios estabelecidos pelo art. 105 da Lei nº 8.443/92, tomando por base as vagas surgidas após a promulgação da Constituição de 1988:

*“I – na primeira, quarta e sétima vagas, a escolha caberá ao Presidente da República, devendo recair as duas últimas, respectivamente, em auditor e membro do Ministério Público junto ao Tribunal;*

*II – na segunda, terceira, quinta, sexta, oitava e nona vagas, a escolha será da competência do Congresso Nacional;*

*III – a partir da décima vaga, reinicia-se o processo nos incisos anteriores, observada a alternância quanto à escolha de auditor e membro do Ministério Público junto ao Tribunal, nos termos do inciso I, do § 2.º, do art. 73 da Constituição Federal.”*

Os Ministros têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (C.F., art. 73, § 3º; LOTCU, art. 73 e RITCU, art. 102). São substituídos, em seus impedimentos e afastamentos, por Auditores, em número de três (LOTCU, art. 80 e RITCU, art. 108), que nessas condições terão as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Tribunal Regional Federal (C.F., art. 73, § 4º; RITCU, art. 110).

Atua junto ao Tribunal Ministério Público especializado – composto por um Procurador-Geral, três Subprocuradores-Gerais e quatro Procuradores (LOTCU, art. 80 e RITCU, art. 114) – ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (RITCU – art. 114).

O ingresso nos cargos de Auditor (Ministro-Substituto) e de Procurador (inicial da carreira do Ministério Público junto ao TCU) será feito mediante concurso

público de provas e títulos (LOTUCU – art. 77 e 80, § 3º, e RITCU – art. 108 e 114, § 5º) e nomeação do Presidente de República.

O TCU, por sua vez, dispõe de uma Secretaria (LOTUCU – art. 85, RITCU, art. 121) para atender suas necessidades de apoio técnico e administrativo, composta de cinco unidades básicas, diretamente subordinadas ao Presidente (RITCU, art.122), Secretaria-Geral de Controle Externo (RITCU, art.125),Secretaria-Geral das Sessões (RITCU, 129), Secretaria-Geral de Administração (RITCU,126), Secretaria de Controle Interno (RITCU, art.127) e o Instituto Serzedello Corrêa (RITCU, art. 128).

Vinculadas à Secretaria-Geral de Controle Externo – unidade responsável pelo planejamento, organização, execução, coordenação e supervisão das atividades de controle e fiscalização a cargo do Tribunal — estão 36 Secretarias de Controle Externo. Dessas, dez estão sediadas em Brasília e as demais nas capitais dos Estados, representando, dessa forma, a extensão do Tribunal de Contas da União em todo o território nacional. Estão igualmente subordinadas à Secretaria-Geral de Controle Externo quatro secretarias especializadas: Secretaria de Auditorias e Inspeções, Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais, Secretaria de Informática e Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos.

Integram também a estrutura da Secretaria do TCU:

a) o Gabinete do Presidente, com a Secretaria da Presidência, a Consultoria-Geral e Assessorias para Assuntos Legislativos, de Imprensa, de Cerimonial e de Relações Institucionais, e de Relações Internacionais;

b) o Gabinete da Corregedoria, com 1 Assessor de Ministro-Corregedor, subordinado ao Vice-Presidente do Tribunal; e

c) os Gabinetes dos 9 Ministros, 3 Auditores e dos 8 Representantes do Ministério Público junto ao Tribunal.

A atual composição do TCU é a seguinte:

### **Plenário:**

Presidente: • Ministro Iram Saraiva

Vice-Presidente: • Ministro Humberto Guimarães Souto

Membros:

- Ministro Adhemar Paladini Ghisi
- Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
- Ministro Bento José Bugarin
- Ministro Antonio Valmir Campelo Bezerra
- Ministro Adylson Martins Motta
- Ministro Walton Alencar Rodrigues
- Ministro Guilherme Gracindo Soares Palmeira
- Auditor José Antônio Barreto de Macedo
- Auditor Lincoln Magalhães da Rocha
- Auditor Benjamin Zymler

**Primeira Câmara:**

- Presidente: • Ministro Humberto Guimarães Souto
- Membros: • Ministro Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça  
• Ministro Walton Alencar Rodrigues  
• Ministro Guilherme Gracindo Soares Palmeira  
• Auditor José Antonio Barreto de Macedo

**Segunda Câmara:**

- Presidente: • Ministro Adhemar Paladini Ghisi
- Membros: • Ministro Bento José Bugarin  
• Ministro Antonio Valmir Campelo Bezerra  
• Ministro Adylson Martins Motta  
• Auditor Lincoln Magalhães da Rocha  
• Auditor Benjamin Zymler

**Ministério Público:**

- Procurador-Geral: • Dr. Lucas Rocha Furtado
- Subprocuradores-Gerais: • Dr. Jatir Batista da Cunha  
• Dr. Paulo Soares Bugarin  
• Dr. Ubaldo Alves Caldas
- Procuradores: • Dr<sup>a</sup> Maria Alzira Ferreira  
• Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico  
• Dr<sup>a</sup> Cristina Machado da Costa e Silva

## 6. UNIDADES JURISDICIONADAS

Os órgãos e entidades jurisdicionados ao TCU – excluídas as respectivas subunidades, bem como os 27 Estados/DF e os 5.506 Municípios, embora também sofram a fiscalização dos recursos federais repassados pela União – somam 2.530 unidades, conforme quadro a seguir:

### Unidades Jurisdicionadas

Natureza	Qtde	Prazo Legal
Administração Direta	1.394	30.4
Agência Executiva	1	30.5
Autarquia	130	30.5
Coligada	2	30.5
Conselho de Profissão	450	30.5
Controlada	36	30.5
Empresa Pública	18	30.5
Fundação	41	30.5
Fundo	63	30.5
Fundo de Investimento	5	27.11
Organização Social	3	30.5
Órgão Autônomo	6	30.4
Poder Judiciário	106	30.4
Poder Legislativo	5	30.4
Serviço Social Autônomo	209	30.5
Sociedade de Economia Mista	41	30.5
Subsidiária	17	30.5
Supranacional	3	30.5
<b>Subtotal</b>	<b>2.530</b>	
Municípios	5.506	
Estados e DF	27	
<b>Total</b>	<b>8.063</b>	

Para facilitar a tramitação e distribuição dos processos, seja de contas, seja de outras modalidades de atuação do Tribunal, todos esses órgãos e entidades são agrupados em Listas de Unidades Jurisdicionadas, que, uma vez sorteadas entre os Ministros e Auditores, valem por 2 anos, consoante disposto no art. 134 do RITCU:

*“Na primeira Sessão Plenária do Tribunal, nos anos ímpares, o Presidente sorteará, entre os Ministros e os Auditores, na forma estabelecida em resolução, o Relator de cada Lista de Unidades Jurisdicionadas, ao qual serão distribuídos todos os processos, de qualquer classe de assunto, que derem entrada ou se formarem no Tribunal ao longo do biênio.*

*Parágrafo único. Em observância ao princípio da alternatividade, o Ministro ou o Auditor não poderá ser contemplado com a mesma Lista no biênio subsequente.”*

### 7. CLIENTELAS DAS SECEXs

Todas as unidades jurisdicionadas ao TCU constituem clientela das Secretarias de Controle Externo.

Na SEDE, os órgãos e entidades são agrupados por vinculação ou matérias afins e distribuídos para as respectivas Secretarias.

Nos ESTADOS, a clientela será constituída, sempre que possível, das unidades gestoras neles localizadas.

À SEGECEX compete acompanhar e manter atualizada a clientela e promover estudos para a redistribuição das unidades jurisdicionadas, sempre que for necessário restabelecer o equilíbrio da carga de trabalho, considerando-se, principalmente, a complexidade e a localização dessas unidades.

Atualmente, a clientela das SECEXs na SEDE, por vinculação ou matéria, é a seguinte:

---

**1ª SECEX**

- ⇒ Ministério das Comunicações
- ⇒ Ministério de Minas e Energia
- ⇒ Ministério dos Transportes

**2ª SECEX**

- ⇒ Fiscalização, nas unidades de controle interno localizadas no Distrito Federal, dos atos sujeitos a registro, segundo a sistemática estabelecida pela IN TCU nº 16/97
- ⇒ Declarações de bens e rendas de que trata a Lei nº 8.730/93

**3ª SECEX**

- ⇒ Ministério da Defesa
- ⇒ Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica
- ⇒ Ministério da Defesa/Comando do Exército
- ⇒ Ministério da Defesa/Comando da Marinha
- ⇒ Ministério da Justiça
- ⇒ Ministério das Relações Exteriores

**4ª SECEX**

- ⇒ Ministério da Previdência e Assistência Social
- ⇒ Ministério da Saúde
- ⇒ Ministério do Meio Ambiente

---

**5ª SECEX**

- ⇒ Poder Legislativo
- ⇒ Poder Judiciário
- ⇒ Ministério Público União
- ⇒ Tribunal de Contas da União

---

**6ª SECEX**

- ⇒ Ministério da Ciência e Tecnologia
- ⇒ Ministério da Cultura
- ⇒ Ministério da Educação
- ⇒ Ministério da Integração Nacional
- ⇒ Ministério do Esporte e Turismo
- ⇒ Presidência da República
- ⇒ Vice-Presidência da República

**7ª SECEX**

- ⇒ Conselhos Profissionais



- ⇒ Ministério da Agricultura e do Abastecimento
- ⇒ Ministério do Desenvolvimento Agrário
- ⇒ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- ⇒ Ministério do Trabalho e Emprego

#### **8ª SECEX**

- ⇒ Ministério da Fazenda
  - ⇒ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- 

#### **9ª SECEX**

- ⇒ Privatizações e concessões de serviços públicos
- ⇒ Agências Reguladoras

#### **10ª SECEX**

- ⇒ Recursos interpostos a deliberações proferidas pelo Relator ou Tribunal
- 

#### **11ª SECEX**

- ⇒ Arrecadação e renúncia de receitas públicas federais
  - ⇒ Aferição da carga tributária nacional
  - ⇒ Contas do Governo
  - ⇒ Transferências Constitucionais
- 

## 8. FORMA DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL

De acordo com as normas constitucionais, legais e regimentais vigentes, a atuação do TCU, na área de controle externo, é o somatório do desempenho institucional de três elementos indispensáveis — 1º) AFCE E DIRIGENTES DA UNIDADE TÉCNICA, 2º) MINISTÉRIO PÚBLICO e 3º) MINISTROS E AUDITORES NA QUALIDADE DE RELATORES DOS RESPECTIVOS PROCESSOS —, cujas manifestações são consideradas, por lei, parte essencial das decisões do Tribunal (*ex vi* do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.443/92):

*“Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:*

*I - o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;*

*II - fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;*

*III - dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo.”*

Dentro desse quadro, e antes mesmo de examinarmos cada um das três atuações acima citadas, devemos colocar em destaque alguns dados exemplificativos da atuação do TCU:

- Encontram-se atualmente tramitando no TCU mais de 60.000 processos das variadas classes.

- Somente nos últimos quatro anos, deram entrada no protocolo do TCU mais 110.000 processos.
- A média anual de julgamento, nos últimos anos, gira em torno de 15.000 processos.
- O Tribunal participa, tradicional e modestamente, com apenas 0,06% do Orçamento da União (média calculada a partir de 1980).

### **8.1. Instrução Técnica**

Os processos, inclusive os decorrentes de auditorias realizadas, são analisados nas Secretarias de Controle Externo e recebem, obrigatoriamente, parecer das chefias imediatas, sendo submetido a julgamento e apreciação do Plenário ou das Câmaras somente depois de cumpridas todas as etapas antecedentes ao seu completo saneamento.

Consideram-se etapas antecedentes ao mérito do processo:

- **DILIGÊNCIA** – solicitação por escrito de esclarecimentos, informações ou documentos;
- **ACOMPANHAMENTO** – atividade de fiscalização exercida mediante informações oficiais no DOU, editais de licitação, denúncias, representações e documentos solicitados, enviados ou colocados à disposição do Tribunal;
- **INSPEÇÃO** – exame realizado *in loco*, para suprir omissões e lacunas de informações e esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos e atos administrativos, quando a diligência não é adequada ou suficiente, sendo certo que, tanto as inspeções, quanto as auditorias, se apresentam com a finalidade de “*subsidiar a instrução e o julgamento de processos de tomadas e prestações de contas*” (art. 204, I, do RITCU);
- **AUDITORIA** – procedimento de fiscalização utilizado para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto aos aspectos técnicos, de legalidade e de legitimidade da gestão dos responsáveis pelo órgão, projeto, programa ou atividade e para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta, fundacional dos Poderes da União, inclusive fundos e demais instituições jurisdicionadas ao TCU;
- **AUDITORIA DE SISTEMAS** – procedimento específico para verificar a confiabilidade de sistemas informatizados de unidades sujeitas controle do TCU, quanto à alimentação de dados, otimização de recursos e técnicas de programação;
- **AUDITORIA VIA SISTEMA INFORMATIZADO** – procedimento em que o Tribunal acessa os sistemas informatizados de programação e execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da Administração Pública, objetivando avaliar as respectivas gestões sob os aspectos da legalidade e economicidade, concomitantemente à sua execução;
- **AUDITORIA OPERACIONAL** – procedimento avançado e próprio para avaliar, do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais a seu cargo;

- AUDIÊNCIA – comunicação dirigida ao responsável, para que ofereça, dentro do prazo fixado, suas razões de justificativa, no caso de ocorrência de irregularidades sem débito;

- CITAÇÃO – expediente dirigido ao responsável, para que apresente, dentro do prazo fixado, suas alegações de defesa, no caso de ocorrência de irregularidade com débito quantificado;

- SOBRESTAMENTO – suspensão da apreciação de mérito, quando existe fato relevante ou outro processo em andamento, cujo desfecho possa afetar a análise.

Seguindo uma tendência mundial, o TCU procura não só padronizar e simplificar seus procedimentos, como também adotar diretrizes e preparar manuais e instruções, para facilitar a execução dos trabalhos de instrução técnica, existindo uma gama extraordinária de NORMAS, MANUAIS e PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA para uso dos AFCEs. São exemplos dessas medidas: Manual de Instrução de Tomada e Prestação de Contas (Portaria/GP nº 313/97); Manual de Instrução de Processos de Tomada de Contas Especial (Portaria/GP nº 284/98); Manual de Orientação Técnica para Instrução de Processos e Expedientes relativos a Solicitações, Ocorrências de Irregularidades, Consultas e Cobranças Executivas (Portaria/GP nº 475/98); Manual de Auditoria de Desempenho (Portaria nº 222/98); Manual de Auditoria de Sistemas (Portaria/GP nº 486/98); Roteiro de Técnicas de Entrevista para Auditorias (Portaria/SEGECEX nº 22/98); Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental (Portaria/GP nº 383/98); Roteiro de Extração de Dados do SIAPE (Portaria/SEGECEX nº 05/98) e SIAFI (Portaria/SEGECEX nº 04/98); Roteiro de Acompanhamento via SIAFI (Portaria/SEGECEX nº 31/97).

Isso sem falar nos chamados PAs (Procedimentos de Auditoria — Convênios, Sistemas, Licitações, Pessoal, Obras Públicas, Imóveis, Propaganda e Publicidade, Admissão, Aposentadorias, Pensão Civil etc.), definidos como “conjunto de verificações e averiguações previstas num programa de auditoria, que permite obter e analisar as informações necessárias à formulação de opinião do auditor”, cuja utilização, segundo trabalho publicado na R.TCU nº 78/98 (pág. 331/336):

- *“possibilita reunir melhores conhecimentos e provas mais eficientes;*
- *permite ao profissional/auditor emitir uma opinião mais segura sobre a área ou atividade auditada;*
- *contribui para manter os trabalhos dentro dos objetivos originalmente traçados;*
- *prevê todas as possibilidades de erro;*
- *permite garantir uma ordem cronológica e racional das ações a empreender; e*
- *facilita obter e analisar as informações necessárias à formulação da opinião do profissional que realizar a auditoria”*<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cf. Nosso artigo sobre “Procedimentos de Auditorias – PAs”, in Rev. TCU Nº 78/331.

## 8.2. Pronunciamentos do Ministério Público

Na prática, colhe-se o parecer do Representante do Ministério Público junto ao TCU em quase todos os assuntos e matérias sujeitas à decisão do Plenário e das Câmaras, ante a própria missão institucional do M.P., qual seja: guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras como “promover a defesa da ordem jurídica, reque-rendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário (RITCU – art. 118, I).

Um registro muito importante é que nenhum processo de tomada ou presta-ção de contas, de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão pode ser julgado ou apreciado sem que tenha recebido o parecer obrigatório do Ministério Público junto ao TCU (RITCU - art. 118, III).

## 8.3. Deliberações (monocráticas ou colegiais)

Os Ministros e Auditores, como integrantes dos órgãos deliberativos do TCU e relatores dos processos que tramitam no Tribunal, presidem sua instrução, profe-rindo *despachos e decisões singulares* (LOTUCU -art.11 e RITCU - art. 140), e, nessa qualidade, os submetem a julgamento ou apreciação, depois de adotadas todas as providências necessárias ao saneamento dos autos, em Sessões do Plenário ou das Câmaras, por meio de relatório e voto, devidamente acompanhados das propostas de deliberações cabíveis à espécie (RITCU - arts. 42 e 66, VI, c/c os arts. 70 e 73).

As deliberações colegiais, justamente por serem o somatório de todas as ma-nifestações dos membros do órgão colegiado, são tomadas, no TCU (RITCU - art. 59): por unanimidade; por maioria; por voto médio<sup>17</sup> ou por voto de desempate. As sessões deliberativas do Tribunal são ORDINÁRIAS ou EXTRAORDINÁRIAS. As ordinárias do Plenário são realizadas às quartas-feiras (RITCU - art. 30); as da 1ª Câmara às terças-feiras e as da 2ª Câmara às quintas-feiras.

Quanto aos processos constantes da pauta do Plenário ou das Câmaras, são julgados ou apreciados por grupos e por classes de assuntos, conforme sua natureza (RITCU - arts. 42, 74 e 77, § 4º):

I - Grupo I: processos em que o Relator acolhe em seu Voto as conclusões dos pareceres coincidentes do titular da Unidade Técnica e do Representante do Minis-tério Público, ou do único parecer emitido por um dos referidos órgãos;

II - Grupo II: processos em que o Relator discorda das conclusões dos pare-ceres coincidentes ou do único parecer emitido, bem como aqueles processos em que as conclusões dos pareceres são divergentes, e os que não contêm parecer.

---

<sup>17</sup> Sobre o voto médio, *vide* art. 60 do RITCU: “Na apuração do voto médio, mediante votações sucessivas de que participarão todos os Ministros que houverem tomado parte no julgamen-to ou na apreciação de processo, observar-se-á o seguinte procedimento: I - serão submeti-das a voto, inicialmente, as duas propostas que obtiverem o maior número de votos, ficando eliminada a menos votada dentre elas; II - a que obtiver maior número de votos será coloca-da em votação com outra, e assim sucessivamente, até que uma delas reúna maioria de votos.”

### III - Classes de Assuntos

ASSUNTOS	PLENÁRIO	CÂMARAS
Recursos e pedidos de reexame	I	I
Solicitação do Congresso Nacional	II	Ø
Consultas	III	Ø
Tomadas e prestações de contas	IV	II
Inspeções, auditorias e <i>outras matérias concernentes ao controle externo</i> <sup>18</sup>	V	III
Atos de admissão de pessoal	Ø	IV
Concessões de aposentadorias, reformas	Ø	V
Matéria remetida ao Plenário pelas Câmaras	VI	Ø

Ø Não cabe ao órgão deliberar.

Além dessas observações, devemos destacar que os processos submetidos à deliberação seguem dois ritos regimentalmente previstos: o *rito, mediante relação*, para os processos sem complexidade, em que o Relator (RITCU - art. 79) os submete às Câmaras, quando estiver de acordo com os pareceres, desde que eles não concluam pela ocorrência de ilegalidade ou irregularidade; ou o *rito de inclusão em pauta* do Plenário ou Câmara, quando devem sempre ser distribuídas, com antecedência de 24 horas da apreciação e julgamento dos processos, cópias dos Relatórios e, facultativamente, dos Votos e dos textos dos respectivos Acórdãos ou Decisões a serem adotados pelo Tribunal (RITCU - art. 77, § 7º).

#### 8.4. Formalização das Deliberações

O Plenário, constituído pelo Presidente, Vice-Presidente e demais Membros do Corpo Deliberativo, além de suas atribuições e competências próprias e privativas (RITCU, art. 19), exerce, também, a função normativa e o poder regulamentar, seja no âmbito do controle externo, seja no da administração interna do Tribunal, cujas deliberações terão a forma de (RITCU, art. 80):

I - INSTRUÇÕES NORMATIVAS, quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal.

II - RESOLUÇÃO, quando se tratar de:

a) aprovação do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, de suas Unidades Técnicas e demais serviços auxiliares;

b) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma.

<sup>18</sup> Denúncias e representações estão incluídas na abrangência de “outras matérias concernentes ao controle externo”, sendo que denúncias (RITCU - art. 19, I, q) e a representação de que trata o art. 209 do Regimento são decididas pelo Plenário (RITCU - art. 19, I, m).

III - DECISÃO NORMATIVA, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução.

IV - PARECER, quando se tratar de:

a) contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;

b) outros casos em que, por lei, deve o Tribunal assim se manifestar, além de consubstanciar o pronunciamento do Relator de projeto concernente a instrução normativa, resolução e a decisão normativa, em que submete ao Plenário a proposição principal e as acessórias, podendo concluir pelo oferecimento de substitutivo ou de subemendas as proposições acessórias (RITCU - art. 264).

V - ACÓRDÃO, quando se tratar de decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas e, ainda, de decisão da qual resulte imposição de multa em processo de fiscalização a cargo do tribunal.

VI - DECISÃO, nos demais casos, especialmente quando se tratar de:

a) deliberação preliminar ou de natureza terminativa;

b) apreciação da legalidade, para fins de registro, dos ativos de admissão de pessoal, bem como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

c) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, inidoneidade de licitante e adoção de medidas cautelares;

d) determinação de realização de inspeções e auditorias da apreciação de seus resultados;

e) matérias e questões de natureza administrativa;

f) Enunciado da Súmula de Jurisprudência do Tribunal.

Importante consignar que a apresentação de projeto concernente a instrução normativa, resolução ou decisão normativa é da iniciativa do Presidente, dos Ministros e das Comissões de Regimento e de Jurisprudência, podendo ser ainda sugerida por Auditor ou Representante do Ministério Público (RITCU - art. 257).

No caso específico das Câmaras, deve-se considerar que suas deliberações são consubstanciadas apenas pelo Acórdão e Decisão nos assuntos e matérias de sua competência (RITCU - art. 21 c/c o art. 74).

### **8.5. Competência das Autoridades e de Relatoria**

Uma vez que já foram mencionadas as competências regimentais do Plenário (art. 19) e das Câmaras (art. 21), para complementar essas informações bastaria mencionar as seguintes competências regimentais:

a) das Comissões Permanentes e Temporárias (art. 25), em especial a de Regimento (art. 26) e de Jurisprudência (art. 27);

b) do Presidente do Tribunal (art. 94) e do Vice-Presidente, inclusive no exercício das funções de Corregedor (arts. 97/98);

c) dos Presidentes da 1ª e 2ª Câmaras (art. 99);

d) dos Ministros (art. 61, 62, 64, 77 § 6º, 81, 140, 152 § 1º, 153, 154, 205, 226);

e) dos Auditores (art. 112);

f) do Procurador-Geral e, por delegação, dos Subprocuradores-Gerais e Procuradores (art. 118).

Dentre outras competências, aos Ministros e Auditores, na qualidade de integrantes dos respectivos órgãos colegiados e relatores dos processos que tramitam no TCU, cabe o seguinte:

- apresentar seu relatório, com fundamentação e análise das questões de fato e de direito com que pretende decidir o mérito dos processos de sua relatoria;
- oferecer Declaração de Voto sobre qualquer processo;
- pedir reexame de processo julgado na mesma Sessão e com o mesmo *quorum*;
- ordenar que sejam remetidos à autoridade competente, por cópia autenticada, documentos ou processos, especialmente os úteis à verificação de ocorrência de crime contra a Administração Pública;
- mandar retirar dos autos as peças processuais (ou determinar o cancelamento, nas mesmas) que contenham palavras ou expressões desrespeitosas ou descorteses, incompatíveis com o tratamento devido ao Tribunal e às autoridades públicas em geral;
- presidir a instrução do processo, determinando, de ofício ou por provocação, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação, a citação, a audiência dos responsáveis, ou outras diligências e providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos;
- definir, em processos de contas, a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;
- determinar a realização de inspeção para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição;
- autorizar que as partes tenham vista do processo ou obtenham cópia de peça processual.

#### **8.6. Eficácia e Execução das Decisões do TCU**

A Constituição Federal confere às decisões do TCU (art. 71, § 3º), de que resulte imputação de débito ou multa, eficácia de título executivo (obviamente extrajudicial).

De outra parte, a Lei Orgânica estabelece (Lei nº 8.443/92, art. 24) que tal decisão torna a dívida líquida e certa, com a referida eficácia de título executivo, nos termos da alínea *b* do inciso III do art. 23 do mesmo diploma legal.

Como se sabe, a recuperação do valor devidamente apurado da multa ou débito poderá ser feita de duas maneiras (art. 28 da LOTCU):

I - desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, quando se tratar de servidor da Administração Pública, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou

II - cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 da Lei nº 8.443/92, junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do TCU.

### **8.7. Súmula da Jurisprudência Predominante no TCU**

A Súmula da Jurisprudência constitui-se de princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções e precedentes, adotados reiteradamente pelo TCU, ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição e competência (RITCU - art. 270).

Tais Súmulas são concebidas, incluídas, revistas, canceladas ou restabelecidas, mediante aprovação dos Ministros do Tribunal, e publicadas no Diário Oficial da União e no Boletim do TCU.

Para se ter uma idéia, a indicação da Súmula dispensa, perante o Tribunal, a menção de julgados do mesmo sentido.

Atualmente, o TCU possui 245 enunciados da Súmula de sua Jurisprudência predominante. Desses, apenas para exemplificar, retiramos alguns, que talvez possam até ser do interesse dos participantes do presente Curso:

Súmula nº 241

*“As vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei nº 8.112, de 11-12-90, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, foi transformado em cargo público por força do art. 243 do citado diploma legal.”*

Súmula nº 245

*“Não pode ser aplicada, para efeito de aposentadoria estatutária, na Administração Pública Federal, a contagem ficta do tempo de atividades consideradas insalubres, penosas ou perigosas, com o acréscimo previsto para as aposentadorias previdenciárias segundo legislação própria, nem a contagem ponderada, para efeito de aposentadoria ordinária, do tempo relativo a atividades que permitiriam aposentadoria especial com tempo reduzido.”*

Súmula nº 96

*“Conta-se para todos os efeitos, como tempo de serviço público, o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno-aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que comprovada a retribuição pecuniária à conta do Orçamento, admitindo-se, como tal, o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros.”*

Súmula nº 235

*“Os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula nº 106 da Jurisprudência do Tribunal.”*

### **8.8. Publicações Oficiais do TCU**

O Tribunal publica, atualmente, as seguintes obras: I - Atas das Sessões Plenárias e das Câmaras; II - Boletim do Tribunal de Contas da União; III - Revista do TCU; IV - Súmula da Jurisprudência; V - Regimento Interno; VI - Auditorias do TCU.

A Revista do TCU, por exemplo, é o veículo de divulgação de estudos e de outras matérias pertinentes à competência, às atribuições e às áreas de atuação do Tribunal, bem como de sua jurisprudência e de votos, decisões, acórdãos



e outros pronunciamentos emitidos durante as sessões do Plenário e da Primeira e Segunda Câmaras. A publicação é distribuída gratuitamente às unidades técnicas do Tribunal, bibliotecas de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, universidades, institutos de pesquisa, órgãos e entidades de classe e Cortes de Contas de outros países.

A publicação AUDITORIAS DO TCU (Resolução TCU 81/97), destina-se à divulgação dos trabalhos de auditorias julgados pela Corte. Cada edição traz um ou mais relatórios de auditoria, acompanhados do respectivo Relatório e Voto do Relator e da Decisão proferida pelo Tribunal. Da mesma forma que a tradicional REVISTA DO TCU, a publicação AUDITORIAS DO TCU é supervisionada pelo Ministro Vice-Presidente do Tribunal, com o auxílio do mesmo Conselho Editorial da R.TCU. Integram o referido Conselho Editorial, além do Ministro Vice-Presidente do Tribunal, o Auditor mais antigo, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, o Secretário-Geral das Sessões, o Secretário-Geral de Controle Externo, o Consultor-Geral e o Diretor-Geral do ISC.

São editadas, ainda, pelo Tribunal, outras publicações, de acordo com a conveniência e oportunidade, notadamente de caráter informativo ao Congresso Nacional (“Informativo TCU”), bem como os periódicos “União” e “Clipping”, ambos destinados aos servidores do Tribunal, com atenção especial às notícias veiculadas nos jornais de interesse geral ou específico.

## 9. AMPLA DEFESA E RECURSOS

Em todas as etapas dos processos que tramitam no TCU, será assegurada ao responsável ou interessado, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.443/92, ampla defesa. Tanto que, das decisões e acórdãos adotados pelo Tribunal cabem, pelo menos, seis recursos<sup>19</sup>, todos claramente definidos na Lei nº 8.443/92, no Regimento Interno do TCU ou nas demais normas aplicáveis: *Embargos de Declaração*; *Recurso de Reconsideração*; *Recurso de Revisão*; *Pedido de Reexame*; *Recurso Excepcional de Divergência e Agravo*).

Os recursos no Tribunal serão formulados em petição que contenha os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão.

Não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão da superveniência de fatos novos efetivamente comprovados.

Além dos procedimentos recursais, o exercício do direito da ampla defesa, no âmbito do TCU (consoante Resolução nº 36, de 30/08/95), é assegurado pelas mais diversas formas:

- a) apresentação de alegações de defesa ou razões de justificativa, quando da citação ou da audiência do responsável;
- b) permissão aos interessados de habilitação nos processos, mediante pedido de ingresso nos autos por escrito;

<sup>19</sup> Cf. nosso trabalho “Normas Gerais sobre Fiscalização e Julgamento a Cargo do TCU”, *in* Revista do TCU, nº 74/97, p. 21/24.

c) concessão de vista dos autos na Unidade da Secretaria onde os mesmos se encontrarem;

d) fornecimento de cópia de peças dos autos e juntada de documentos, mediante expediente dirigido ao Relator;

e) apresentação de documentos e comprovantes de fato novo superveniente, em qualquer etapa do processo, desde sua constituição até o momento da inclusão em pauta;

f) extração de certidões de ato ou termo processual e direito a informações, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

g) constituição de advogado, como procurador, para atuar no processo em nome do interessado;

h) sustentação oral perante o Tribunal Pleno ou as Câmaras; e

i) interposição de recursos cabíveis contra decisões e acórdãos do Relator e dos Colegiados.

Especificamente, ainda sobre o exercício da ampla defesa, o Regimento Interno do TCU prevê:

*“Art. 226. As partes poderão pedir vista ou cópia de peça concernente a processo, bem como juntada de documento, mediante expediente dirigido ao Relator.*

*Art.227. No julgamento ou apreciação de processo, salvo no caso de embargos de declaração, as partes poderão produzir SUSTENTAÇÃO ORAL, pessoalmente ou por procurador devidamente credenciado, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo Colegiado até o início da Sessão.*

*§ 1º Após o pronunciamento, se houver, do representante do Ministério Público, o interessado ou seu procurador falará uma única vez e sem ser aparteado, pelo prazo de quinze minutos, admitida prorrogação por igual período.*

*§ 5º Quando se tratar de julgamento ou apreciação de processo em Sessão Extraordinária de caráter reservado, os interessados terão acesso à sala das Sessões ao iniciar-se a apresentação do Relatório e dela deverão ausentar-se antes de começar a votação.*

*§ 6º Durante o julgamento, por solicitação do relator ou membro do Ministério público, poderá ser concedida a palavra à parte ou a seu procurador para estrito esclarecimento de matéria de fato.”*

Cumpre mencionar, por oportuno, que em 1996 foi criada, na estrutura organizacional do TCU, a 10ª SECEX, com a incumbência de instruir os recursos interpostos a deliberações proferidas pelo Tribunal.

Deu-se início, então, a uma espécie de duplo grau de instrução, objetivando, em essência, garantir aos responsáveis apontados pela prática de irregularidades ou ilegalidades que suas alegações recursais pudessem ser apreciadas e analisadas por unidade técnica distinta da que atuou na fase de instrução, agregando aos autos uma segunda opinião técnica sobre os feitos já instruídos e julgados.

### **9.1. Embargos de Declaração (LOTUCU - arts. 32,I e 35, RITCU -arts. 229,II e 235)**

Cabem EMBARGOS DE DECLARAÇÃO quando: I - contiver a deliberação recorrida obscuridade, dúvida ou contradição; II - for omitido ponto sobre o qual deveria pronunciar-se o órgão deliberativo.

Os embargos de declaração opostos, por escrito, pelo responsável ou interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro de 10 dias contados da publicação no D.O., serão apresentados ao Relator, em petição fundamentada, na qual deverá ser indicado o ponto atacado.

Os embargos de declaração suspendem o prazo para cumprimento da decisão embargada e para interposição de outros recursos.

Com efeito, o prazo para interposição de outro recurso será suspenso na data de interposição dos embargos, e o que lhe sobejar começa a correr no primeiro dia útil seguinte à publicação da decisão proferida nos mesmos embargos.

### **9.2. Recurso de Reconsideração (LOTUCU – arts. 32,I e 33, RITCU – art. 229,I)**

O RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, que terá efeito suspensivo, será apreciado pelo Colegiado que houver proferido a decisão recorrida em processo de contas.

O pedido será formulado, dentro do prazo de quinze dias, uma única vez, em petição dirigida ao Presidente do Tribunal ou da respectiva Câmara, e conterá:

- I - os fundamentos de fato e de direito;
- II - o pedido de nova decisão;
- III - se fora do prazo legal, a comprovação da superveniência de fatos novos.

O novo Relator sorteado colherá, antes do julgamento, a instrução da Unidade competente e ordenará as diligências que lhe parecerem necessárias

### **9.3. Recurso de Revisão (LOTUCU – arts. 32,III e 35, RITCU – arts. 229,III e 236)**

De decisão definitiva em processo de contas cabe ainda o RECURSO DE REVISÃO ao Tribunal Pleno, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos.

O pedido de revisão será protocolado e autuado, apensado-se aos autos formados do processo cuja decisão se pretende revisar, para distribuição ao novo relator e instrução pela unidade técnica competente.

Só se conhecerá da revisão que se fundar:

- I - em erro de cálculo nas contas;
- II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;
- III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

#### **9.4. Pedido de Reexame (LOTUCU – art. 48, RITCU – art. 233)**

De decisão proferida em processos concernentes a admissão de pessoal, aposentadoria, pensões, denúncias, representações, auditorias e inspeções, caberá PE-DIDO DE REEXAME, no prazo de quinze dias, que terá efeito suspensivo e será apreciado pelo Colegiado que houver proferido a decisão recorrida.

Interposto recurso, haverá a designação de relator diverso daquele que prolatou a decisão recorrida, o qual, após manifestação do novo órgão instrutivo, submeterá o feito à apreciação.

#### **9.5. Recurso Excepcional de Divergência (RI – art. 234)**

Excepcionalmente, o responsável, o interessado ou o Ministério Público junto ao Tribunal poderá interpor RECURSO AO PLENÁRIO, se comprovada DIVERGÊNCIA entre a decisão recorrida e a que houver sido prolatada pela outra Câmara ou pelo Plenário, em caso análogo.

*In casu*, o recurso não terá efeito suspensivo e poderá ser interposto no prazo de quinze dias, devendo sobre ele manifestar-se o Ministério Público.

#### **9.6. Agravo**

Caberá AGRAVO contra despacho interlocutório e ordinatório do Relator.

Segundo o disposto no art. 25 da Resolução nº 36/95 (redação dada pela Resolução nº 76, de 09/10/96), cabe agravo, sem efeito suspensivo, do despacho que:

- I - indeferir liminarmente alegação de defesa ou razão de justificativa adicional, pedido de habilitação de interessado em processo, ou juntada de documentos;
- II - determinar diligência em processo relativo a ato sujeito a registro.

Recebida a petição de agravo e mandada juntar aos autos, o prolator do despacho poderá reconsiderar sua decisão ou, em caso contrário, submetê-lo à apreciação da Câmara da qual faça parte ou do Plenário, de acordo com a natureza da matéria.

O agravo poderá ser formulado uma só vez, pela parte prejudicada, no prazo de dez dias contados da ciência da decisão.

### 10. ASPECTOS ESPECÍFICOS DA AÇÃO FISCALIZADORA

As múltiplas competências e atividades desempenhadas pelo TCU podem ser classificadas em grupos conforme as características das funções e atribuições exercidas.

#### **10.1. Atribuições opinativa, consultiva e informativa**

O TCU atua sem julgar ou condenar, apenas emite pareceres, responde consulta e fornece dados e estudos realizados, tais como:

- apreciar, mediante parecer prévio, as contas que, anualmente, devem ser prestadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (CF, art. 71, I; LOTCU, arts. 1º, III e 36; RITCU arts. 172/182);

- emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governador de Território Federal (LOTUCU, art. 1º, VII);
- apreciar, para fins de registro, atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões (CF, art. 71, III; LOTUCU, art. 1º, V; RITCU arts. 186/192);
- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre os resultados apurados nas atividades de fiscalização e controle (CF, art. 71, VII);
- responder às consultas formuladas sobre dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência (LOTUCU, art. 1º, XVII; RITCU arts. 216/217).

### **10.2. Atribuições investigatórias**

O TCU acompanha e fiscaliza os atos de administração e as despesas deles decorrentes, mediante:

- inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF, art. 71, IV; RITCU arts. 204/211);
- apuração das denúncias irregularidades e ilegalidades apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (CF, art. 74, §2; LOTUCU, art. 53; RITCU arts. 212/215);
- fiscalização da renúncia de receitas (CF, art. 70; RITCU art. 203);
- acompanhamento da arrecadação da receita (LOTUCU, art. 1º, IV; RITCU art. 202);
- fiscalização da aplicação de subvenções, auxílios e contribuições (RITCU art. 200);
- fiscalização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres (CF, art. 71, VI; RITCU art. 199);
- fiscalização das transferências constitucionais e legais (RITCU art. 198);
- fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais (CF, art. 71, V).

### **10.3. Atribuições corretivas**

Decorrem do exercício da competência do TCU para atuar na correção dos atos e ações que apresentam irregularidades ou ilegalidades, podendo, para tanto:

- representar ao Poder competente sobre irregularidades (CF, art. 71, XI);
- determinar diligências necessárias (LOTUCU, arts. 10 e 11, §1º);
- fixar prazo para atendimento das diligências (RITCU, art. 240);
- comunicar às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias (LOTUCU, art. 41, §2º);
- determinar as providências por falta ou impropriedade de caráter formal (LOTUCU, art. 43, I);
- assinar prazo para o exato cumprimento da lei (CF, art. 71, IX; LOTUCU, art. 45);
- proceder ao prejulgamento de tese, quando decidir sobre consulta (LOTUCU, art. 1º, XVII e §2º).

#### 10.4. Atribuições cautelares

Como o próprio nome indica, inclui providências suscetíveis de serem adotadas pelo Tribunal em casos extremos, na forma prevista em lei (LOTUCU, arts. 44 a 61; RITCU - 209 e 224/225<sup>20</sup>):

- determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;
- decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;
- solicitar as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

#### 10.5. Atribuições jurisdicionais

Estão relacionadas com a competência exclusiva do TCU para “julgar” as contas públicas:

- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (CF, art. 71, II; LOTUCU, arts. 1º,I);
- julgar aqueles que se omitirem no dever de prestar contas ou derem causa a perda, extravio, desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário (C.F., art. 71, inc. II, *in fine*, LOTUCU – arts. 5º, II, 8º e 47, RITCU – arts. 148 e 197);
- decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes (LOTUCU, art. 1º, §1º), nos processos devidamente formalizados (LOTUCU, arts. 6º e 7º) de:

**TOMADAS DE CONTAS:** contém as contas dos administradores e responsáveis das unidades da administração direta dos Poderes da União, as quais são submetidas a julgamento do Tribunal;

---

<sup>20</sup> Ainda sobre este tópico registre-se, que a mencionada Resolução nº 036, de 30/08/95, no Capítulo destinado às MEDIDAS CAUTELARES (arts. 18 a 21), inclui outras providências suscetíveis de adoção pelo Tribunal: a) NO CASO DE ATO ADMINISTRATIVO: sustar a execução do ato impugnado, comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e aplicar multa ao responsável; b) NO CASO DE CONTRATO: comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e as medidas cabíveis. Silente o Legislativo ou o Executivo, o Tribunal decidirá a respeito: determinando as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; aplicando multa e comunicando o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente; c) NO CURSO DE INSPEÇÃO/AUDITORIA: se verificado, pela Equipe, procedimento de que possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave, o Relator poderá determinar ao responsável que não dê continuidade ao procedimento questionado até que o Plenário delibere a respeito.

**PRESTAÇÕES DE CONTAS:** contém as contas dos administradores e responsáveis de órgãos, entidades e agências da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal, dos serviços sociais autônomos, dos conselhos de fiscalização profissional, das organizações sociais, das contas nacionais das empresas supranacionais, as quais serão submetidas a julgamento no Tribunal

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL:** processo dotado de rito próprio, que objetiva apurar fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nas hipóteses previstas.

Neste ponto, considera-se indispensável, também, abordar, rapidamente, alguns aspectos sobre decisões em processo de contas: preliminar, definitiva e terminativa (LOTUCU, art. 10):

I - **PRELIMINAR:** é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo (§1º);

II - **DEFINITIVA:** é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares (§2º);

III - **TERMINATIVA:** é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis (§3º).

#### **10.6. Atribuições Punitivas**

São aquelas que autorizam o TCU a aplicar multas e outras sanções previstas em lei, aos responsáveis por ilegalidade e irregularidades praticadas (CF, art. 71, VII; LOTUCU, art. 1º, IX; RITCU art. 218):

- multa e sanções pecuniárias (LOTUCU, art. 57; RITCU, art. 219), resultando em processo de cobrança executiva, quando o responsável condenado e notificado pelo TCU não recolher tempestivamente a importância devida. As principais peças do processo são encaminhadas à Advocacia-Geral da União/AGU, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para fins de cobrança judicial perante a Justiça Federal;

- inabilitação temporária do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (LOTUCU, art. 60);

- declaração de inidoneidade do licitante (LOTUCU, art. 46);

- inclusão na lista para fins de inelegibilidade em caso de improbidade administrativa do ordenador de despesas (LOTUCU, art. 91).

## II. CONCLUSÕES

Embora, regra geral, as primeiras disciplinas tenham apenas o propósito de oferecer um breve panorama do que se analisará e aprofundará nas próximas matérias do Programa, e, em razão disso, já encerrem, em si mesmas, conteúdo conclusivo, algumas considerações finais são necessárias.

Na verdade, a premissa que justifica esta disciplina vem comprovar a necessidade da chamada 2ª etapa do Concurso Público. Afinal, os conteúdos que serão apresentados durante o Programa de Formação, não fazem parte de nenhum curso superior existente no País.

Trata-se de curso exclusivo para a formação de profissional da Carreira de Controle Externo, em que se buscará desenvolver ética, cultura, valores, atitudes, comportamentos, virtudes e requisitos inerentes ao desempenho do importante cargo de AFCE.

E será de DRUCKER, em “As Novas Realidades”, que vamos recolher a seguinte assertiva:

*“A educação não pode mais restringir-se às escolas. Toda instituição empregadora tem que proporcionar educação a seus membros (...) a educação terá que transmitir VIRTUDE ao mesmo tempo que ensina as habilidades necessárias para se agir com eficácia.”*<sup>21</sup>

Para concluir, gostaríamos de reler, com todos aqui presentes, dois recentes pronunciamentos que bem sintetizam o momento institucional que vivemos.

Do Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO, Vice-Presidente do TCU, proferido em 17 de março de 1999:

*“A Constituição de 1988, enuncia, logo em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, consagrando como um de seus fundamentos a cidadania.*

*Um Estado Democrático, contudo, somente se configura quando existe efetiva participação popular no controle das decisões do poder público e se há participação de todos nos frutos do esforço produtivo da coletividade.*

*Cidadania, por sua vez, não consiste apenas no gozo de direitos individuais e políticos, mas também em usufruir de uma parcela da herança material e cultural da sociedade que permita uma existência digna.*

*Em um país como o nosso, cujas desigualdades sociais tornam remoto o alcance de tais condições, cresce de importância a atuação do Estado como indutor do desenvolvimento e da redução de desequilíbrios. E esta atuação, em decorrência do princípio republicano, deve ser controlada pelo povo.*

*Adquire fundamental relevância, assim, o papel do Congresso Nacional, titular da soberania popular, no controle da Administração Pública. Em Estados onde os ideais de democracia e de cidadania já foram atingidos, esta tornou-se a mais importante função do Parlamento, superando sua atividade legislativa.*

*Para exercer tal controle da Administração, contam os Parlamentos, em todos os países do mundo, com o auxílio de órgãos técnicos especializados, organizados sob o modelo de Controladorias, comuns nas nações anglo-saxãs, ou de Cortes de Contas, existentes em países como Alemanha, França, Itália, Espanha, Bélgica e outros. Do funcionamento efetivo e eficiente de tais órgãos depende a fiscalização da coisa pública.*

---

<sup>21</sup> DRUCKER, Peter. “As Novas Realidades”, Ed. Pioneira, 1993, p. 208 e 210.



*Tal funcionamento, contudo, deve ser avaliado não apenas pelos benefícios concretos que proporciona, por si sós amplamente superiores aos custos de manutenção, mas igualmente pelos retornos potenciais que permite auferir. A existência de um órgão de fiscalização eficiente cria permanente expectativa de controle e serve de mecanismo de prevenção de irregularidades, inibindo desvios de conduta funcional de agentes públicos.*

*Neste particular, é inestimável a contribuição prestada ao país pelo TCU. Trata-se de uma instituição secular, com raízes profundas e remotas no cenário institucional republicano, com imagem de seriedade e eficiência no zelo pelas contas públicas construída ao longo de toda sua existência e que desfruta, como já comprovaram pesquisas de opinião efetuadas por outros órgãos em anos anteriores, de alto grau de confiança da população brasileira.”<sup>22</sup>*

Do Ministro IRAM SARAIVA, Presidente do TCU, proferido em 26 de abril de 1999:

*“A atuação do TCU, nesse contexto, além de modernizar-se em sua tradicional forma de controle externo dos bens, dinheiro e valores públicos, deverá alcançar cada vez mais políticas, programas e serviços públicos.*

*O TCU não fiscaliza apenas orçamentos, despesas e contratos. Fiscaliza, também, arrecadações, investimentos e desestatizações. Tudo isso no âmbito do poder-dever de fiscalização e controle externo da “efetividade da atividade pública”, que, sem dúvida nenhuma, é atuação típica do Estado, enquanto poder Público.*

*Como se sabe, o TCU já conta com vários mecanismos para prevenir desvios e prejuízos ao erário, devendo apenas aperfeiçoá-los e qualificar cada vez mais seus servidores.*

*Os trabalhos de auditoria, concomitantes à gestão pública e à aplicação dos recursos, devem dar prioridade às questões e temas da atualidade, reduzindo ou eliminando, deste modo, custo e mão-de-obra em processos de pouca relevância.*

*Ao serem apurados danos ao erário ou improbidade administrativa, o TCU pode e deve participar, mediante acompanhamentos específicos ou tomadas de contas especiais, de todos os processos administrativos em curso na repartição pública onde esteja ocorrendo o fato em questão. Dessa forma é possível se tomar conhecimento, com antecedência, das situações e ocorrências ainda na fase de investigação e, assim, adotarem-se, prontamente, as medidas da competência do Tribunal.*

*O exame seletivo e prévio dos editais de licitações e dos extratos de dispensa ou inexigência de certames, dos órgãos e entidades da Administração Pública, publicados no Diário Oficial, certamente impediria muitas fraudes e ocorrências nesse específico campo também de competência do TCU.*

*A análise criteriosa das declarações de bens, legalmente enviadas ao Tribunal, ensejaria providências úteis e preventivas nas chamadas causas de enriquecimento ilícito das autoridades e demais servidores públicos.*

<sup>22</sup> SOUTO, Humberto Guimarães. “Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo”. Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, *in* Rev. TCU nº 79/99, p. 31/41.

*Os levantamentos globais realizados por ocasião da elaboração do Parecer Prévio do TCU nas Contas do Governo deveriam provocar iniciativas e escolhas no tocante aos programas governamentais que evidenciassem desempenhos insatisfatórios.*

*Assim como acredito que a essencialidade democrática do TCU não pode se posta em dúvida, não se pode, também, acreditar que outras entidades possam exercer o controle externo.*

*Somente o Tribunal de Contas da União, com sua estrutura constitucional, autônoma e independente, pode colaborar com o Congresso Nacional, no que se refere ao exercício do controle externo, na moralidade da administração pública.”<sup>23</sup>*

Com as autorizadas manifestações acima transcritas, encerramos aqui o texto que tínhamos para apresentar e ficamos à disposição dos que queiram debater qualquer dos pontos ora suscitados.

## BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, de criação do Tribunal de Contas.
- CITADINI, Antônio Roque. “O Controle Externo da Administração Pública”. Ed. Max Limonad, 1995.
- DRUCKER, Peter. “As Novas Realidades”. Ed. Pioneira, 1993.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. “Regime Jurídico dos Tribunais de Contas”, SP, Ed. RT, 1992.
- GHISI, Adhemar Paladini. “O Papel do Tribunal de Contas da União no Controle Externo das Contas Públicas”. Palestra publicada no “União” de 15/10/99.
- MEDAUAR, Odete. “O Controle da Administração Pública”. São Paulo. Ed. RT, 1993.
- NAGEL, José. “Evolução e Integração, no Tribunal de Contas de União, das Áreas T & D (Training and Development)” – Rev. TCU Nº 79/99.
- NAGEL, José. “Normas Gerais sobre Fiscalização e Julgamento a cargo do TCU”. Rev. TCU nº 74/99.
- NAGEL, José. “Procedimentos de Auditorias-PAs”. Trabalho publicado na Rev. TCU nº 78/98.
- PARDINI, Frederico. “O Tribunal de Contas da União: Órgão de Destaque Constitucional”. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG, 1997.
- SARAIVA, Iram. “Olhando para o Futuro do TCU”. Palestra publicada no “União” de 27/04/99 e na Rev.TCU nº 79/99.

---

<sup>23</sup> SARAIVA, Iram. “Olhando para o Futuro do TCU”. Palestra publicada no União de 27/04/99 e na Revista do TCU nº 79/99.

SOUTO, Humberto Guimarães. “Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo”. Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, *in* Rev. TCU nº 79/99.

VILAÇA, Marcos. “Dinamização e Aprimoramento da Fiscalização”. Palestra publicada no “União” de 29/04/99.

