

---

# CONGRESSO NACIONAL, TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE EXTERNO<sup>1</sup>

---

Humberto Guimarães Souto<sup>2</sup>

## **Exposição de Motivos do Decreto nº 966 a, de 07 de novembro de 1890, de autoria de Rui Barbosa, que criou o Tribunal de Contas**

*“É, entre nós, o systema de contabilidade orçamentaria defeituoso em seu mecanismo e fraco na sua execução.*

*O Governo Provisorio reconheceu a urgencia inadiavel de reorganizar-o; e a medida que vem propôr-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediaria à administração e à legislatura, que, collocado em posição autonoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaesquer ameaças, possa exercer as suas funções vitaes no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato apparatuso e inútil.*

*Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse cadinho, tornar-se-há verdadeiramente essa verdade, de que se falla entre nós em vão, desde que neste paiz se inauguraram assembléias parlamentares”.*

## **Trecho da carta com que o Ministro Serzedello Corrêa se demitiu da pasta da Fazenda**

*“Capital Federal, em 27 de abril de 1893*

*Senhor Marechal,*

*Êsses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe tôda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Govêrno a prática de todos os abusos e vós o sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro.*

*Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que êsse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.*

*Se, porém, êle é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que*

- 
1. Palestra proferida na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em 17 de março de 1999.
  2. Ministro Vice-Presidente do TCU.

*fôr autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.*

*Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.*

*Pelo que venho expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.”*

## **1 – Introdução**

1.1 A correta e eficiente administração dos recursos públicos é indispensável para desenvolvimento das atividades do Estado, cujo objetivo fundamental é satisfazer necessidades da coletividade.

1.2. Surge, assim, a necessidade de controlar as finanças públicas, atividade que somente pode ser exercida com legitimidade pelos Parlamentos, titulares da representação dos interesses populares.

1.3. No sistema institucional brasileiro, tal tarefa compete ao Congresso Nacional, que, para exercê-la, conta com auxílio técnico do Tribunal de Contas da União.

## **2 – Conceito, classificação e características do controle**

2.1. Para entender a atividade desempenhada pelo Congresso Nacional e a forma de atuação do Tribunal de Contas da União, torna-se necessário definir o termo “controle”. No tocante à Administração Pública, significa faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

2.2. A Constituição Federal de 1988, ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, classificou o controle das finanças públicas em dois ramos: o Controle Externo e o Controle Interno. Este último é próprio de cada um dos Poderes da República e os seus exames e avaliações circunscrevem-se aos órgãos e entidades integrantes do Poder ao qual está vinculado.

2.3. Já a missão institucional que cabe ao Controle Externo é muito mais ampla. Nesse caso, é atribuída ao Congresso Nacional a competência de promover 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. Em última análise, o Controle Externo é o controle da sociedade sobre a Administração Pública feito por seus representantes nas Casas Legislativas. Essa incumbência a cargo do Congresso Nacional é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

2.4. Deste modo, o TCU, em nome do Congresso Nacional, fiscaliza a totalidade das atividades desenvolvidas pelo poder público, verificando a contabilidade de receitas e despesas, execução orçamentária, resultados operacionais e variações

patrimoniais do Estado, avaliando sua legalidade, compatibilidade com o interesse público, eficiência e economicidade.

### **3 – Breve histórico do Tribunal de Contas da União**

3.1. O Tribunal de Contas da União surgiu, sob inspiração de Rui Barbosa e Innocêncio Serzedello Corrêa, em 1890, com o advento da República, e foi instalada no ano seguinte, sendo alçada a nível constitucional na Carta de 1891.

3.2. Com algumas alterações em seu modo de funcionamento, o TCU, até 1967, efetuava apenas controle prévio e posterior das despesas públicas, exclusivamente sob aspecto da legalidade, valendo-se dos instrumentos do registro prévio e da prestação de contas.

3.3. A Constituição de 1967 extinguiu o registro prévio, conferindo ao Tribunal, entretanto, faculdade de realizar inspeções e auditorias, que garantiam exercício da fiscalização prévia, concomitante e posterior.

3.4. A Carta de 1988 ampliou-lhe as atribuições, passando o TCU a ter competência para avaliar não só legalidade de despesas, mas igualmente aspectos operacionais e patrimoniais, também sob as óticas da legitimidade e economicidade.

3.5. Hoje, atribuições, estrutura e procedimentos do Tribunal são disciplinados por sua atual Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92).

### **4 – Estrutura do Tribunal de Contas da União**

4.1. Compõe-se o Tribunal de 9 (nove) Ministros, 6 (seis) indicados pelo Congresso Nacional e 3 (três) pelo Presidente da República, sendo ao menos 2 (dois) destes últimos indicados entre Auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU. Os Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

4.2. Integram a Corte, também, 3 (três) Auditores ou Ministros Substitutos, nomeados entre candidatos aprovados em concurso público de provas e títulos para o cargo. Possuem as mesmas garantias e impedimentos dos Juízes integrantes dos Tribunais Regionais Federais, e sua função é substituir os titulares em seus afastamentos e impedimentos e em casos de vacância.

4.3. Atua junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo, composto de 8 (oito) membros, nomeados pelo Presidente da República dentre aprovados em concurso público específico de provas e títulos, com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União.

4.4. Administrativamente, conta o Tribunal com quadro próprio de pessoal composto de 2.120 (dois mil, cento e vinte) servidores, todos recrutados mediante concurso público, dos quais 1.045 (mil e quarenta e cinco) são Analistas de Finanças e Controle Externo e 203 (duzentos e três) são Técnicos de Controle Externo.

4.5. A Sede do Tribunal situa-se na Capital Federal, sendo mantidas, nas capitais de cada Estado da Federação, Secretarias de Controle Externo, incumbidas

do acompanhamento de órgãos e entidades federais localizados no Estado e da fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pela União a Estados e Municípios.

4.6. A principal unidade do TCU é a Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX, que, por intermédio de suas 26 (vinte e seis) Secretarias Regionais e de 14 (quatorze) Secretarias localizadas na Sede, realiza o trabalho de fiscalização.

4.7. As decisões da Corte são tomadas pelo Plenário, instância deliberativa máxima, ou por uma das 2 (duas) Câmaras. Além disso, é possível a Ministro ou Ministro Substituto determinar citação ou audiência de responsáveis e realização de diligências ou inspeções.

## **5 – Natureza Jurídica do TCU e de suas decisões**

5.1. O Tribunal de Contas foi concebido por Rui Barbosa como “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional”, atuando como mediador independente entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa.

5.2. À luz da Constituição de 1988, é uma Corte administrativa, dotada de autonomia, vinculada ao Poder Legislativo, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, sem função judicante “stricto sensu”, embora dotada de jurisdição própria, peculiar e específica.

5.3. Suas deliberações consistem em júzos acerca da exatidão de contas e atos submetidos a seu exame e fazem coisa julgada administrativa, não podendo ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal.

5.4. As decisões que imputam débito ou aplicam multa têm força de título executivo e tornam a dívida líquida e certa, cumprindo à Advocacia-Geral da União ou aos procuradores das entidades da administração indireta promover sua cobrança judicial.

## **6 – Funções básicas do TCU**

6.1. As funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser classificadas em 8 (oito) categorias: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

6.2. A função fiscalizadora consiste em: realizar auditorias e inspeções em todas as unidades de todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União; examinar regularidade de atos de admissão de pessoal e aposentadoria, reforma e pensão; fiscalizar contas nacionais de empresas supranacionais de que a União participe; fiscalizar aplicação de recursos federais repassados a Estados e Municípios mediante convênio; fiscalizar aplicação de “royalties” pagos a Estados e Municípios pela exploração de petróleo; controlar declarações de bens e rendas de autoridades públicas; calcular percentuais de parti-

cipação de Estados e Municípios no FPE e no FPM e fiscalizar a respectiva entrega; e controlar arrecadação e renúncias de receitas.

6.3. A função consultiva é representada por duas atividades: analisar as contas do Presidente da República e emitir parecer prévio, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional; e responder consultas feitas por determinadas autoridades sobre dúvidas referentes a assuntos de competência do Tribunal.

6.4. A função informativa configura-se em três atividades: prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou respectivas Comissões; representar ao Poder competente sobre irregularidades apuradas; e encaminhar ao Congresso Nacional relatórios trimestrais e anuais de atividades.

6.5. A função judicante consiste em julgar contas de administradores públicos e de outros responsáveis por bens e valores públicos ou por prejuízos ao Erário.

6.6. A função sancionadora configura-se nas seguintes penalidades: condenação a recolhimento de débito, aplicação de multa, afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens, declaração de inabilitação para exercício de funções de confiança por 5 (cinco) a 8 (oito) anos, declaração de inidoneidade para participar de licitação por até 5 (cinco) anos e determinação à Advocacia-Geral da União de providências para arresto de bens de responsável em débito. Isto não exclui aplicação de outras sanções pelas instâncias competentes, cabendo ressaltar que a legislação eleitoral prevê inelegibilidade por 5 (cinco) anos de responsável por contas irregulares.

6.7. A função corretiva caracteriza-se por dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado quando não forem adotadas providências determinadas.

6.8. A função normativa decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre organização de processos que lhe devam ser submetidos.

6.9. Por fim, a função de ouvidoria consiste no recebimento: de denúncia apresentada por responsável pelo controle interno, por cidadão, partido político, associação ou sindicato, cuja apuração é feita em caráter sigiloso para proteger o denunciante; de representação feita por órgão ou autoridade; e de representação sobre irregularidade em licitação.

6.10. No exercício de tais funções, o Tribunal, somente nos anos de 1997 e 1998, realizou ou julgou aproximadamente 2.500 (duas mil e quinhentas) auditorias e inspeções, julgou cerca de 10.200 (dez mil e duzentas) tomadas e prestações de contas, apreciou mais de 42.700 (quarenta e dois mil e setecentos) atos de admissão de pessoal e de aposentadoria, reforma ou pensão, respondeu a quase 60 (sessenta) consultas, averiguou cerca de 1.000 (mil) denúncias e representações e deliberou sobre mais de 2.250 (dois mil, duzentos e cinquenta) processos de outras naturezas, que resultaram na condenação, apenas nos dois anos mencionados, de mais de 2.300 (dois mil e trezentos) responsáveis por irregularidades praticadas.

## **7 – Procedimentos básicos do TCU**

7.1. Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal emprega 3 (três) procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais e auditorias e inspeções.

7.2. Tomadas e prestações de contas são conjuntos de documentos contábeis e demonstrativos alusivos à atuação de órgãos e entidades da Administração Pública enviados periodicamente ao TCU. São analisadas sob aspecto de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia e julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis, conferindo-se amplo direito de defesa aos responsáveis, que são sempre ouvidos previamente ou citados.

7.3. Tomadas de contas especiais são procedimentos adotados diante de omissão no dever de prestar contas, de falta de comprovação de aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalques ou desvios ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo ao Erário. São instauradas pelo próprio Tribunal, quando a irregularidade é detectada em inspeção ou auditoria, ou pela autoridade administrativa competente, e destinam-se a apurar fatos, quantificar danos e identificar responsáveis, que são citados para recolher débitos apurados ou apresentar alegações de defesa.

7.4. As auditorias e inspeções são realizadas em unidades de órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos três Poderes da União de forma rotineira ou em caráter específico e eventual. São levadas a cabo de acordo com sistemáticas operacionais definidas em manuais internos do Tribunal constantemente atualizados.

7.5. Além disso, podem ser realizadas diligências para esclarecer dúvidas sobre contas ou resultado de auditoria ou inspeção.

## **8 – O TCU, os estados e municípios**

8.1. O relacionamento do Tribunal com Estados e Municípios se dá por intermédio da fiscalização de recursos transferidos mediante convênios e “royalties” do petróleo e por meio do cálculo e fiscalização da entrega de cotas dos Fundos de Participação de Estados e de Municípios.

8.2. Anualmente, com base em dados estatísticos fornecidos pelo IBGE e em critérios estabelecidos em lei, o Tribunal calcula percentuais de participação de Estados e Municípios nos respectivos Fundos e fiscaliza entrega das cotas de cada um no prazo estabelecido pela legislação pertinente, mediante acompanhamento mensal dos valores arrecadados e dos créditos efetuados junto à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil e por meio de inspeções periódicas naquelas duas unidades para verificar regularidade e eficácia de seus procedimentos.

8.3. Os “royalties” são compensação financeira que a PETROBRÁS paga a Estados e Municípios pela exploração de petróleo em seus territórios e plataformas continentais, e sua aplicação é fiscalizada mediante inspeções e auditorias.

8.4. Por fim, o controle de convênios é feito de forma indireta ou direta. No primeiro caso, mediante acompanhamento dos órgãos e entidades repassadores de

recursos, examinando-se procedimentos por eles empregados no acompanhamento da aplicação de valores transferidos. No segundo, por meio do julgamento de tomadas de contas especiais instauradas pelos repassadores ou mediante inspeções efetuadas nos Governos Estaduais e Prefeituras diante de denúncias, representações ou notícias de irregularidades.

## **9 – O TCU e o Congresso Nacional**

9.1. O relacionamento do TCU com o Congresso Nacional se dá por intermédio de 4 (quatro) atividades: análise das contas do Presidente da República e elaboração do respectivo parecer prévio, realização de auditorias e inspeções solicitadas pelo Parlamento, representações sobre irregularidades em contratos e envio de informações.

9.2. A análise das contas do Presidente da República consiste no acompanhamento diuturno, ao longo de todo o exercício, por uma unidade técnica específica, sob a supervisão direta e contínua e em conformidade com diretrizes de um Ministro designado pelo Plenário, com um ano de antecedência, para desempenho de tal atribuição, da execução orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial do Governo Federal, incluindo a implementação e desenvolvimento de todos os projetos, programas e atividades, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Com base em tais estudos, de caráter exaustivo, é elaborado o parecer prévio, que consiste em manifestação estritamente técnica, de caráter conclusivo, acerca da regularidade dos demonstrativos apresentados e dos resultados da gestão, de modo a subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

9.3 A realização de auditorias e inspeções para averiguar assuntos de interesse do Parlamento se dá em atendimento a solicitação formulada pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou Comissões, podendo, eventualmente, ocorrer em atenção a requerimento formulado por parlamentar, desde que a matéria seja relevante e possua reflexos significativos sobre a Administração Pública Federal.

9.4. O envio de informações se dá regularmente, por meio do encaminhamento de relatórios trimestrais de atividades, ou em atendimento a requerimentos de informações sobre resultado de auditorias e inspeções.

9.5. Por considerar insuficientes tais instrumentos, o TCU, no intuito de aprimorar seu relacionamento institucional com as Casas Legislativas, tem adotado diversas providências, como, por exemplo, a recente criação de um informativo, a ser enviado aos órgãos e integrantes do Parlamento semanalmente, contendo dados não somente acerca dos resultados da atividade de controle, mas também acerca de seu andamento, de modo a permitir acompanhamento contínuo e atualizado das ações de fiscalização. Além disso, foram tomadas providências com vistas ao aperfeiçoamento de procedimentos de controle, a fim de subsidiar decisões legislativas sobre ações do Governo Federal.

9.6. Além disso, trabalhos de vulto têm sido realizados em atenção a solicitações do Parlamento, sendo exemplos recentes auditoria sobre obras inacabadas, efetuada em atendimento a requerimento de Comissão do Senado Federal e estudos,

auditorias e controles efetuados regularmente e atualizados continuamente sobre estado e andamento de obras públicas incluídas no Orçamento Federal em todo o território nacional, que absorvem rotineiramente cerca de 200 (duzentos) técnicos em todo o Brasil e permitem apoio sistemático às decisões da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre liberação de recursos para tais obras.

## **10 – Iniciativas de aperfeiçoamento do controle**

10.1. Visando a aumentar sua eficiência e eficácia, o TCU tem adotado várias iniciativas de modernização de suas atividades.

### *10.2. Aperfeiçoamento do corpo técnico e pesquisa*

Significativo investimento na qualificação do corpo de Analistas de Finanças e Controle Externo tem sido feito. O grau de exigência dos concursos públicos foi elevado e o respectivo programa de formação foi aprimorado. Foi criado o Instituto Serzedello Corrêa, que hoje já possui renome nacional como centro de excelência na preparação de profissionais de controle, para oferecer treinamento sistemático. E foi instituída a atividade de pesquisa com bases científicas, a fim de proporcionar geração de conhecimento originais sobre fiscalização do Estado.

### *10.3. Intercâmbio técnico*

O intercâmbio técnico com entidades de controle de outros países foi incrementado, com a vinda de técnicos para prestar consultoria e ministrar treinamentos, resultando na introdução de novas técnicas de fiscalização, como utilização de métodos estatísticos avançados em auditoria, avaliação de políticas públicas e auditoria operacional.

### *10.4. Informática*

Promoveu-se ampliação e modernização do parque de informática do Tribunal, permitindo desenvolvimento de técnicas de controle da Administração com base em sistemas informatizados e ganho de eficiência nas atividades administrativas. As bases de dados do TCU foram interligadas às do PRODASEN, propiciando maior integração com as Casas Legislativas. Está sendo implantada na Internet, onde já existe uma página do Tribunal, a página das contas públicas, que facilitará o acompanhamento da execução financeira e orçamentária. Foi incrementada a utilização, para fins de controle, dos grandes sistemas informatizados da Administração Pública, como SIAFI, SIDOR e SIASG. Foram desenvolvidos sistemas institucionais, como o JURIS e o PROCESSUS, que possibilitam acesso do cidadão à jurisprudência e à tramitação de processos de seu interesse. E efetuou-se a interligação, via rede de computadores, das unidades do Tribunal espalhadas pelo território nacional,

conferindo maior celeridade ao tráfego de informações e à tramitação e análise de processos.

#### *10.5. Procedimentos de Auditoria*

Além do grande número de trabalhos efetuados exclusivamente para atender solicitações do Congresso Nacional, as auditorias passaram a ser realizadas de forma sistemática, com implantação de Planos Semestrais de Auditorias e criação ou atualização de procedimentos de auditorias, que racionalizaram e padronizaram tais trabalhos.

#### *10.6. Avaliação de políticas públicas, meio ambiente e obras públicas*

Foi dada ênfase sobre avaliação de desempenho da ação governamental. Sem descuidar do aspecto da legalidade, deu-se impulso ao desenvolvimento de técnicas de avaliação de políticas públicas, de metodologia de auditoria ambiental e de obras públicas.

#### *10.7. Privatizações, concessões de serviços públicos e contratos de gestão*

Passou-se a acompanhar condução e resultados do Programa Nacional de Desestatização, avaliando-se o processo de privatização de empresas estatais. Em sintonia com o Plano Diretor de Reforma do Estado, iniciou-se acompanhamento das concessões de serviços públicos e aprimorou-se avaliação do cumprimento dos contratos de gestão. Foram instituídos controle permanente e procedimentos sistemáticos para acompanhamento da atuação das agências reguladoras dos serviços públicos privatizados, de forma a garantir o rigor de sua ação em relação a concessionários e permissionários e, conseqüentemente, a oferta de bons produtos aos usuários daqueles serviços.

#### *10.8. Auditoria de Desempenho*

Além disso, concedeu-se relevância a trabalhos de auditoria destinados a apreciar se o poder público vem não apenas cumprindo a lei em suas ações, mas também se essas ações estão sendo levadas a cabo de maneira eficiente, eficaz, econômica e efetiva, a fim de evitar desperdício de recursos ou não atendimento de demandas da comunidade. Assim, o funcionamento de agências de fomento, escolas, universidades e, em especial, hospitais, passou a ser avaliado, cabendo destacar complexa auditoria ora em andamento no Sistema Único de Saúde, para aquilatar seu desempenho em todo o território nacional.

### *10.9. Papel pedagógico do controle*

Por fim, deu-se destaque também ao papel pedagógico do controle. Como a maioria dos atos incorretos praticados pelos agentes públicos, em particular nos Estados e nos Municípios, decorre não de má-fé, mas de ausência de preparação técnica adequada e de carência de recursos administrativos, o Tribunal vem realizando diversos eventos destinados a orientar gestores, em especial nas Prefeituras, acerca de procedimentos a serem adotados na condução da coisa pública.

## **11 – Conclusão**

11.1. 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.

11.2. 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.

11.3. 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.

11.4. 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.

11.5. 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.

11.6. 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.

11.7. Tal funcionamento, contudo, deve ser avaliado não apenas pelos benefícios concretos que proporciona, por si só 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.

11.8. 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 pela contas públicas construída ao longo de toda sua existência e que desfruta, como já compro-

varam pesquisas de opinião efetuadas por outros órgãos em anos anteriores, de alto grau de confiança da população brasileira.

11.9. Tal patrimônio se reflete de maneira significativa na psicologia e no comportamento dos agentes públicos, inspirando-lhes, ante a certeza do controle, reverência e adaptação de seus atos aos ditames da lei. É, assim, poderoso fator de inibição de desvios e irregularidades, que não pode ser quantificado com precisão, mas que, certamente, supera em muito seus custos.

11.10. Além desse valioso papel preventivo, o TCU desempenha uma missão pedagógica, orientando os gestores públicos em todas as esferas de governo acerca da maneira correta de administrar. Com isso, prejuízos de grande vulto são evitados, como se pôde ver em recente trabalho feito junto à Secretaria de Patrimônio da União, onde apenas as determinações corretivas feitas pelo Tribunal tem potencial para gerar uma economia anual correspondente a cerca de duas vezes e meia o orçamento da Corte de Contas.

11.11. Por sua importância institucional, pelos benefícios que sua atuação carrega para a Administração Pública e para sociedade e pelo prestígio que possui junto à população e aos administradores públicos, hoje, após mais de 100 anos, podemos constatar o acerto que teve Rui Barbosa ao inspirar sua criação e a firme convicção que teve o Ministro da Fazenda de então, Serzedello Corrêa, diante da pretensão do Presidente Floriano Peixoto em reduzir a importância do Tribunal.