

## A FISIONOMIA DISTORCIDA DO CONTROLE EXTERNO

José Nagel<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Impõe-se buscar entender as recentes propostas dos poderes Executivo e Legislativo projetadas, em pelo menos dois anteprojetos de emendas à Constituição, para alterar a atual fisionomia do chamado Controle Externo das Contas Públicas.

Verifica-se, assim, da leitura da Proposta de Emenda à Constituição Nº 34, de 11 de agosto de 2000, de autoria do Senador Pedro Simon, e da Minuta de Anteprojeto de Emenda à Constituição, da Presidência da República (DOU Nº 162, de 22 de agosto de 2000), que seus proponentes pretendem trilhar o caminho da reestruturação das Cortes de Contas, em todo o País, como se quisessem deblaterar uma certa inocuidade do modelo atual.

Embora determinadas alterações constantes nas medidas em análise acabem por se revestir da maior importância e inserir-se, efetivamente, na agenda de luta de muitos que de alguma forma e em qualquer grau se ocupam do controle dos dinheiros, bens e valores públicos e da defesa dos princípios institucionais e fundamentais inerentes às Cortes de Contas do Brasil, sem sombra de dúvida, a aprovação de algumas delas poderá representar, inexoravelmente, um erro histórico, que poderá até trazer efeitos nefastos para o Estado Democrático de Direito.

O que precisa ser asseverado, de início, é que a missão institucional dos Tribunais de Contas tem sido cumprida, dentro da realidade vivida pela Administração Pública e pelo Controle Interno de que o Brasil dispõe, sendo que maiores resultados, esperados e cobrados, ficam, infelizmente, na dependência da atuação de outros organismos estatais, como sustenta, oportunamente, o Ministro HOMERO SANTOS, na palestra sobre “*O Papel dos Tribunais na Defesa do Patrimônio Público*”, então Presidente do TCU:

*“Os Tribunais de Contas, ao contrário do que pensam alguns setores da sociedade, não são omissos. Urge que se esclareça que as responsabilidades civil e penal cabem à Justiça. A responsabilidade política é própria dos órgãos de representação popular (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa, etc)”*.

### TEORIA GERAL DAS MUTAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Como se sabe, as alterações na Constituição podem ocorrer de diversas maneiras: **emendas**, reforma, revisão ou até por intermédio de interpretações decorrentes da releitura do texto original, as quais, por serem normas derivadas, sujeitam-se ao controle de eventuais vícios, quando confrontadas com as disposições emanadas do constituinte originário.

<sup>1</sup> Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.

É preciso, portanto, examinar, do ponto de vista técnico-jurídico, a própria constitucionalidade de algumas das propostas contidas nos mencionados anteprojetos, caso, efetivamente, viessem a ser aprovados pelo Congresso Nacional.

Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: “*As normas de uma Emenda Constitucional, emanadas, que são, de constituinte derivada, podem, em tese, ser objeto de controle, (...), quando confrontadas com normas elaboradas pela Assembléia Nacional Constituinte (originária)*” (ADI n° 926-5-DF).

E assim se dá, na lição de ALEXANDRE COUTINHO PAGLIARINI, “*tendo em vista que o Poder Constituinte originário é quem institui e delimita o Poder Constituinte derivado*”, acrescentando que “*este não pode ser exercido ilimitadamente, devendo respeitar as disposições daquele Poder Constituinte originário que o criou. E, enquanto o Poder Constituinte originário tem natureza sócio-política, o derivado tem natureza estritamente jurídica*” (Cf. “NATUREZA POSITIVISTA DO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO E LIMITAÇÕES AO EXERCÍCIO DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO”, RTCMG, v. 35, n° 2, p. 97)

Dada a existência desses limites, sintetiza CANOTILHO:

“*As leis de revisão que não respeitarem esses limites serão respectivamente inconstitucionais sob o ponto de vista formal e material*” (in Direito Constitucional, ed. 1991, p. 1.145).

Eis o que preleciona a respeito o Professor GILMAR FERREIRA MENDES, atual Advogado Geral da União:

“*Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas **cláusulas pétreas** ou da garantia de eternidade (*Ewigkeitsgarantie*), que limitam poder de reforma sobre determinados objetos (...). Tais **cláusulas de garantia** traduzem, em verdade, um **esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição**, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. (...) Tais cláusulas devem **impedir**, todavia, não só a supressão da ordem constitucional, mas também qualquer **reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica**” (Cf. Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos, ed. Saraiva, 1990, p. 96-98).*

Por sua vez, a “**guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas**”, que compete a todos os entes da Federação (C.F., art 23, I), visa, seguramente, impedir que preceitos contrários ao Estado Democrático de Direito tenham eficácia.

Nesse sentido, a Constituição, como manifestação da soberania nacional e como organizadora da vida política, jurídica, econômica e social do País, mesmo sendo um documento permanente, pode realmente ser modificada, mas para a adequação de suas normas – e não de seus princípios. Ou seja: são sempre bem-vindas as alterações na organização e funcionamento do Estado, aí incluídos também os Tribunais de Contas, **menos aquelas que a violem seus princípios**, em sua estrutura fundamental, sob pena de provocar uma **fisionomia distorcida do Controle Externo, no Brasil**.

## GARANTIAS DEMOCRÁTICAS DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS

Com efeito, se é verdade que o Poder Constituinte originário de 1988 elencou, expressamente (incisos I, II, III e IV do § 4º do art. 60), as chamadas **cláusulas pétreas**, não é menos verdadeiro que passaram a existir também outros dispositivos constitucionais implicitamente imodificáveis, como reflexo das próprias cláusulas pétreas, tais como:

- **os fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, I a V);**
- o povo como fonte de poder (art. 1º, parágrafo único);
- os objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º, I a IV);
- os direitos sociais (art. 6º);
- a definição da nacionalidade brasileira (art. 12, I, *a, b e c*, II, *a e b*);
- a autonomia dos Estados Federados (art. 25);
- a autonomia dos Municípios (arts. 29; 30, I, II e III);
- a organização bicameral do Poder Legislativo (art. 44);
- **os predicamentos dos parlamentares (art. 53), dos membros dos tribunais de contas (arts. 73, §§ 3º e 4º, e 75) dos magistrados (art. 95, I, II, e III) e do ministério público (art. 128, I, *a, b e c*);**
- as limitações do poder de tributar (art. 150, I, II e III, *a e b*, IV, V e VI, *a-d*, art. 151);
- os princípios da ordem econômica (art. 170, I a IX, parágrafo único).

Ora, a constitucionalização dos Tribunais de Contas e das garantias de seus membros decorre da submissão da **função-controle** aos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Afinal, segundo o já citado CANOTILHO, “*o controle constitui a última categoria conceitual necessária para uma correta compreensão da organização do poder político*”

Senão, vejamos o que dizem alguns dos mais autorizados a se pronunciar sobre esse específico aspecto:

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**, Presidente da República, em discurso proferido na Sessão Solene de Abertura dos Trabalhos do TCU, em 1996:

*“o papel do Tribunal é, nesse momento, mais importante do que nunca, ...porque nós estamos vivendo um processo de mudanças, um processo de reformas. E, num processo de reformas, é preciso que haja sempre pesos e contrapesos, haja sempre aqueles que estejam olhando de uma perspectiva menos diretamente envolvida no mecanismo das reformas e que estejam preservando a continuidade daquilo que precisa ser preservado e, ao mesmo tempo, aceitando as mudanças que os novos tempos impõem.(...) os Tribunais são fundamentais neste processo. São fundamentais porque eles permitem um outro tipo de controle da sociedade, para verificar até que ponto aquilo que se inova corresponde, efetivamente, ao interesse mais profundo da Nação, ou foi simplesmente um modismo”.* (RTCMG v. 18, nº 1, p. 346).

**MARCOS MACIEL**, Vice-Presidente da República, em palestra, por ocasião do XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado no Rio de Janeiro, em 1997:

*“O fato é que os Tribunais de Contas também vivem momento de transformação, vivem também os momentos de mudanças, assim como as instituições políticas brasileiras. Estamos no momento em que estas mudanças se tornam cada vez mais visíveis, como consequência de um novo País que estamos construindo”, e, certamente, essas mudanças “vão fazer com que novas atribuições lhes sejam acrescentadas nestes momentos de transformações políticas por que vive o País”.* (RTCRJ 38, p. 75-76).

**CÉLIO BORJA**, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, ao participar do Congresso acima mencionado:

*“(…) dos três atributos do regime democrático, um concerne diretamente à atividade exercida pelos Tribunais de Contas... A prestação de contas da Administração é tão fundamental na organização do Estado de Direito – temos, aqui no Brasil, um Estado também Federativo – que é um dos princípios sensíveis cuja violação provoca a intervenção federal nos Estados. (...) Subtraindo-se o Tribunal de Contas à subordinação hierárquica a outro órgão do poder estatal, quer-se assegurar-lhe a autonomia, como órgão de controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos para que possa fiscalizar e exercer poder disciplinar sobre os agentes de todos os Poderes do Estado, inclusive os do Legislativo e do Judiciário”.*

**CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**, em palestra sobre as “Funções do Tribunal de Contas”:

*“Assim, não pode sofrer dúvida que a instituição de um órgão controlador, como os Tribunais de Contas, é um reclamo insopitável da índole do Estado de Direito, por representar o fechamento do círculo que contém o Poder Público na intimidade das fronteiras da legalidade. (...) Ele cumpre um papel que é capital no Estado de Direito”* (RDP 72/135).

**GERALDO ATALIBA**, em memorável pronunciamento sobre “Os Tribunais de Contas no Contexto Institucional”:

*“Os membros dos Tribunais de Contas devem ser dotados de condições objetivas para o exercício dessa alta função, que requer imparcialidade e objetividade de ação. Por isso aplicam-se-lhes os chamados ‘predicamentos da magistratura’, não em benefício pessoal dos ministros e conselheiros, mas para proteção da alta magistratura que exercem: a irredutibilidade, a vitaliciedade e a inamovibilidade. Não se trata de ‘privilégios’ de determinadas pessoas, por mais inteligentes que sejam; são garantias do povo, de que aqueles homens postos no exercício dessa sagrada e elevada função de julgar, imparcial e objetivamente, os atos da administração pública, gozem de objetivas condições de independência, exatamente para poderem ser imparciais, no desempenho das suas tarefas”* (RTCESP 57/28).

Portanto, quaisquer que sejam as mudanças ou transformações propostas, essas jamais poderão retirar os predicamentos dos membros dos Tribunais de Contas, justamente assegurados para garantir a independência, a autonomia e a imparcialidade de seus titulares. Até porque, assim como não é de se esperar que os detentores do poder adotem medidas de autolimitação, também não se pode admitir que venham a retirar as garantias existentes em favor dos membros das instituições controladoras, sob pena de ferir os princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Aliás, existe mesmo uma de certeza que nos fala o eminente advogado SAULO RAMOS: “o dinheiro público somente terá tutela efetiva se o sistema admitir tribunais de Contas livres e independentes, sem qualquer submissão hierárquica aos Poderes políticos do governo, seja parlamentarista, seja presidencialista” (in “A INSERÇÃO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS”, RTCMG, v. 15, nº 2, p. 364).

Afinal, desde 1836, defende-se, no País, a inteira independência dos membros do Tribunal de Contas, de acordo com a idéia consolidada pelo VISCONDE DO URUGUAI, em seus “Estudos práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil”, Ed. 1865, p. 365:

*“A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um Tribunal de Contas é uma inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomem.”*

## INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE

Neste espaço, podemos destacar as inovações positivas, quando os anteprojetos anunciam aprimoramentos nas competências, nos meios e nos instrumentos institucionais da ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas.

Realmente, no momento em que se renovam os compromissos das altas autoridades do Estado Brasileiro, com a repressão de condutas ilícitas que ofendam a boa gestão da coisa pública e no combate à corrupção, bem como na intransigente busca de mecanismos de controle dos atos da Administração Pública, são, realmente, bem-vindas algumas das propostas apresentadas, dentro de uma ampla atualização do CONTROLE PÚBLICO.

Como salientado, a existência do Estado, enquanto estrutura política, é resultante do interesse público superior de organizar e tornar possíveis as relações sociais, a cidadania e o bem comum. Com isso, o Estado, cuja responsabilidade abrange desde a sua defesa até a provisão das necessidades coletivas, está sempre exercendo uma destas três clássicas funções: legislativa, executiva e judicial. Tais funções pressupõem uma organização e um arcabouço 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*” e “*Estado Democrático*”, 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. Daí, o princípio democrático da divisão de Poderes “*independentes e harmônicos entre si*”: Legislativo, Executivo e Judiciário, aos quais cabe o exercício das específicas funções estatais.

Na realidade, 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.

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. Vislumbra-se, assim, 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 (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).

Nesse ponto, se é verdade que o exercício do controle da Administração Pública comporta diversas classificações, não é menos verdadeiro afirmar que o **CONTROLE EXTERNO** é o controle dos controles, “*inclusive porque lhe cabe controlar os próprios órgãos que realizam as outras formas de controle*”.

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 presentes dinheiros, bens ou valores públicos, fique fora dos controles criados pelo Estado, cujas modalidades, formas, finalidades, extensão e abrangência dependem dos sistemas políticos e contextos dos países em que se realizam.

Dentro dessa moldura, alguns dos novos instrumentos anunciados são positivos e se inserem na concepção democrática acima explicitada, na síntese abaixo, levando em consideração ambas as proposições:

1º instituir **nova sistemática de prestação de contas anual da União** (nova redação aos arts. 49, IX, 57, § 8º, e 71, I);

2º ampliar a **competência do Tribunal para representar sobre irregularidades ou abusos apurados à comissão mista permanente** do Congresso Nacional (nova redação ao inciso XI do art. 71);

3º corroborar o **princípio de tomada de contas especial decorrente de recursos repassados** ou concedidos pela União (nova redação ao inciso VI do art. 71);

4º criar um **conselho de controle institucional**, com competência correccional e disciplinar sobre os membros e servidores do tribunal (acréscimo dos §§ 5º, 6º e 7º ao art. 73);

5º reformular o **sistema de controle interno de cada Poder** (nova redação ao art. 74);

6º consagrar a **responsabilidade solidária dos dirigentes do Poder Judiciário no processo orçamentário** (nova redação ao § 2º do art. 99 e acréscimo do § 3º ao mesmo dispositivo);

## NOVA COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os anteprojetos propõem, ainda, uma nova fisionomia na composição dos Tribunais e das Procuradorias que neles oficiam, o que, certamente, importará, como visto, na completa reformulação da organização e funcionamento de tais instituições.

Atualmente, por exemplo, o Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros, nomeados pelo Presidente da República: 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.

Os Ministros são vitalícios e têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. São substituídos, em seus impedimentos e afastamentos, por Auditores. Estes, em número de três, quando na condição de Ministro-Substituto, possuem idênticas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz de Tribunal Regional Federal.

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

O ingresso nos cargos de Auditor (Ministro-Substituto) e de Procurador (inicial da carreira do Ministério Público junto ao TCU) é feito mediante concurso público de provas e títulos e nomeação pelo Presidente de República.

A propósito, exatamente nesse ponto, estariam os grandes e atuais **questionamentos quanto à forma de provimento dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Enquanto os Auditores e Procuradores são nomeados

mediante concurso público, os principais membros são escolhidos de acordo com critérios subjetivos: **um terço** pelo Chefe do Poder Executivo e **dois terços** pelas Casas Legislativas.

Talvez, dentro da arquitetura organizacional vigente, **a alternativa mais plausível, seja ampliar o número de auditores (de três para oito, por exemplo, como ocorre com os membros do Ministério Público)**, de maneira a se estabelecer que a escolha dos Ministros passe a ser feita dentre os procuradores e auditores. Dessa forma, seriam eliminadas as atuais críticas quanto à natureza política das decisões dos Ministros, em razão do critério de seu provimento.

Embora tais críticas, notadamente quanto à natureza política de suas decisões nunca passem por uma reflexão profunda e bem amadurecida.

Afinal, de acordo com as normas constitucionais e legais vigentes, a atuação do TCU, na área de controle externo, é o somatório do desempenho institucional de três posicionamentos indispensáveis:

1º) VERIFICAÇÃO E MANIFESTAÇÃO DO TÉCNICO E DO DIRIGENTE DA UNIDADE ;

2º) OPINIÃO DO REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO À CORTE DE CONTAS; e

3º) PRONUNCIAMENTO DO MINISTRO OU AUDITOR NA QUALIDADE DE RELATOR DO RESPECTIVO PROCESSO PERENTE O COLEGIADO,

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.”*

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

Na prática, colhe-se o parecer do representante do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas em quase todos os assuntos e matérias sujeitas à decisão do Colegiado, 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, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário”*.

Os Ministros e Auditores, como integrantes dos órgãos deliberativos do Tribunal e relatores dos processos que tramitam na Corte, presidem sua instrução, proferindo *despachos e decisões singulares*, 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.

As deliberações colegiais, justamente por sintetizarem as manifestações de todos os membros do órgão colegiado, são tomadas, regra geral, por unanimidade; por maioria; por voto médio ou por voto de desempate, e, quando resultam em imputação de débito ou multa, possuem eficácia de título executivo, de acordo com a Constituição Federal (art. 71, § 3º), obviamente extrajudicial.

Nessas condições, não vemos maiores óbices na continuidade de provimento dos membros dos Tribunais de Contas dentre os auditores e procuradores, assim como na pretendida incorporação dos atuais procuradores ao Ministério Público da União, como sugere o anteprojeto do Senador Pedro Simon, ao acrescentar alínea ao inciso I do art. 128 da C.F. e o art. 77 ao ADCT. Já não se podendo dizer o mesmo quanto à forma de provimento dos Ministros e Conselheiros que vem sendo sugerida

## CRÍTICAS AOS CRITÉRIOS DE ESCOLHAS DOS MEMBROS

Preliminarmente, diga-se que não é de hoje que, no Brasil, se questiona a forma de provimento dos membros dos Tribunais de Contas. E a cada mudança se enfraquece mais ainda o sistema e se diminui a independência e a autonomia de que devem ser dotados seus integrantes.

Inicialmente, seus titulares tinham as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; depois suas decisões definitivas possuíam força de “sentença aparelhada” ou “força de decisão judicial” (Cf. Lei 392/86); o representante do Ministério Público podia decretar o seqüestro de bens dos fraudadores das verbas públicas, e ordenar a prisão administrativa dos condenados por alcance, e houve até quem falasse em **quarto poder**.

Com o passar dos tempos, as impugnações do Tribunal puderam ser glosadas por ato do Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional; eliminou-se o registro prévio; facilitaram-se os critérios de composição; suas deliberações passaram a ser questionadas no Poder Judiciário e os atos de seus membros não estão mais sujeitos a mandados de segurança perante o STF.

Na verdade, as maiores críticas procuram demonstrar que os mecanismos clássicos de seleção não estão permitindo escolhas de profissionais da área ou com experiência técnica.

Essa situação estaria obrigando a se recorrer a providências complementares, prevendo um sistema de investidura entre pessoas que já estejam no campo de atuação do controle público.

Tudo isso tem impressionado muito os que conhecem a estrutura jurídica do País, a ponto de se ler, em SAULO RAMOS, sobre os equívocos que cometem aqueles que protestam contra as nomeações feitas para os Tribunais: “*ameaçam promover*

*alterações no sistema, quando a Constituição incumbe ao Poder Legislativo a nomeação de dois terços dos Conselheiros. E o terço, reservado ao Chefe do Executivo, jamais comporá um rosário, posto que sua competência, neste particular, é, hoje, apenas formal, pois a escolha terá que recair sobre funcionários experientes do próprio Tribunal, restando ao Governador a nomeação de um único, na formação plenária. (...) De forma que as críticas, partindo de deputados, membros da Assembléia Legislativa, demonstram lamentável desconhecimento das Constituições, federal e estadual” (RTCMG, v. 15, nº 2, p. 366/7).*

No campo internacional, o acesso aos “Tribunais”, via de regra, faz-se por **concurso curricular aberto aos integrantes de carreiras que oficiam junto aos mesmos**, desde que, é verdade, reconhecida idoneidade e competência no exercício profissional – por um período igual ou superior a dez anos.

No Brasil, a Constituição de 1891, ao criar o Tribunal de Contas, registrou, inicialmente, que (art. 89):

*“Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.*

A Carta Política de 1934, por sua vez, dispôs (art. 100), *verbis*:

*“Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema”*

A Constituição que lhe seguiu, de 10 de novembro de 1937, classificou o Tribunal de Contas como órgão do Poder Judiciário e inscreveu (art. 114):

*“Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a Lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.*

Já a Constituição de 1946, dispôs, em seu art. 76, parágrafo primeiro, apenas que:

*“Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos”.*

Somente, na Constituição de 1967 (art. 73, § 3º), seguida pela de 1969 (art. 72, § 3º), aparecem, propriamente, requisitos para a nomeação de Ministros do Tribunal de Contas, prevendo que seriam nomeados dentre brasileiros, maiores de 35 anos,

de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Finalmente, a vigente Carta, promulgada a 5 de outubro de 1988, e que estaria prestes a novas mudanças, fixou em 9 (nove) o número de Ministros que integram o Tribunal, dispondo, nos §§ 1º e 2º do art. 73:

*“§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre os brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:*

*I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;*

*II – idoneidade moral e reputação ilibada;*

*III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;*

*IV – mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.*

*§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:*

*I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;*

*II – dois terços pelo Congresso Nacional.”*

Pois bem, essas aflitivas críticas não deveriam ser dirigidas aos Tribunais de Contas, mas aos respectivos poderes legislativos, que, na realidade, são os maiores responsáveis pelas escolhas, restando ao Chefe do Executivo a livre nomeação de um único membro, uma vez que os outros dois, do seu terço constitucional, devem recair, obrigatoriamente, sobre profissionais experientes e que ingressam por concurso público, no caso: auditores e procuradores que já oficiam junto à própria Instituição.

Verifica-se, assim, que nem seria preciso alteração constitucional para impedir o ingresso de quem tenha sido: Parlamentar, durante a legislatura de quem o indicar ou na anterior; Ministro ou Secretário nos três anos anteriores à indicação ou durante o mandato da autoridade competente para a indicação, para se permitir convocar, em vez dessas pessoas, profissionais de comprovado conhecimento e experiência na área do controle. Como também bastaria uma decisão política dos Parlamentos para garantir que se escolhessem mais auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Agora, o que não se pode admitir é, sob o argumento de convocação de pessoas de comprovada competência técnica, abrir as portas dos Tribunais de Contas e tornar temporários ou classistas os seus Membros.

Para o povo brasileiro, o que interessa, não é mudança no critério de escolha dos membros dos Tribunais, mas sim a efetividade desses organismos e sua tempestiva atuação, na defesa intransigente dos dinheiros, bens e valores públicos.

É bem verdade que o provimento das vagas existentes e surgidas nos Tribunais de Contas, por pessoas de comprovada competência técnica, como os atuais auditores

e membros de seu Ministério Público, garantiria, sem sombra de dúvidas, um desempenho instrumental mais adequado, resultando em trabalhos mais abrangentes e mais técnicos. Fato esse que necessariamente não estará garantido, salvo melhor juízo, com a indicação de servidores de outras carreiras, o que, aliás, poderá constituir fator de desequilíbrio na composição dos Tribunais e nas suas decisões.

Já se disse mesmo que a regra geral é que podem compor os “Tribunais” aqueles que sejam integrantes de **carreiras que oficiam junto a essas instituições**. O que não ocorre, principalmente, com os servidores do Controle Interno, que pertencentes ao Poder Executivo e, portanto, desvinculados do Controle Externo, como o próprio nome indica, seriam transfigurados em “juízes” dos Tribunais de Contas - órgãos tipicamente do Controle Externo.

Pois bem, o texto proposto defende que os Membros das Cortes de Contas sejam **nomeados** dentre analistas dos controles interno e externo, indicados em lista tríplice pelo dirigente máximo dos respectivos órgãos, segundo critério de antiguidade e merecimento. Acontece que a palavra **nomeação**, em Direito, possui sentido específico: é um ato de investidura administrativa originária. E por investidura administrativa, leciona HELY LOPES MEIRELLES, entende-se “*aquela que vincula o agente a cargo, função ou mandato administrativo atendidos os requisitos de capacidade e idoneidade que a lei estabelecer*” (Direito Administrativo Brasileiro, 14.<sup>a</sup> ed., 1988, p. 72).

Por outro lado, “*a investidura originária é a que vincula inicialmente o agente ao Estado, tal como a primeira nomeação para cargo público*”. Já investidura derivada, para o mesmo autor, “*é aquela que se baseia em anterior vinculação do agente com a Administração, como a promoção*” (ob. cit., p. 73).

Eis os fundamentos pelos quais há de se entender que fere, a nosso juízo, o espírito, a letra, o sistema da Lei Maior, além de agredir a própria evolução histórica de todas as Constituições, quando se sustenta a idéia de se abrir as portas dos Tribunais de Contas para servidores públicos, que fizeram concurso público para outras carreiras do serviço público.

Ora, os membros dos Tribunais de Contas são juízes de contas públicas, e, obviamente, não integram as referidas carreiras.

## NATUREZA DAS DELIBERAÇÕES DOS TRIBUNAIS

No presente trabalho, também procuramos trazer à colação a proposta de nova configuração jurídico-constitucional das deliberações proferidas pelos Tribunais de Contas, partindo do princípio, inscrito na Constituição do Brasil (art. 5, inc. XXXV), de que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”.

Conseqüentemente, o legislador constituinte admitiu, explicitamente, o monopólio jurisdicional do Poder Judiciário (Sistema Brasileiro de Jurisdição Única) e, implicitamente, que esse monopólio só seria quebrado por norma constitucional e, em hipótese nenhuma, por legislação infra-constitucional, sendo certo que jurisdição, como poder de fazer a coisa julgada, somente os órgãos judiciais a tem.

Assim, esse mesmo Diploma Constitucional criou algumas exceções, por exemplo, quando o Senado Federal julga o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e o Tribunal de Contas, quando julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Embora não seja pacífico esse posicionamento, boa parte dos estudiosos reconhece aos Tribunais de Contas o exercício da função jurisdicional, afirmando, de acordo com o art. 73 da Constituição Federal, que a Corte de Contas tem “jurisdição em todo território nacional” e lhe compete exercer as atribuições estabelecidas no Texto Constitucional e em sua Lei Orgânica.

Tem-se, assim, que a jurisdição de contas é o juízo constitucional e especial das despesas e das receitas públicas privativo dos Tribunais de Contas, instituídos pela Constituição, para fiscalizar, apreciar e julgar os atos e fatos relacionados com dinheiros, bens e valores públicos, e, em razão de tal condição, o Egrégio Supremo Tribunal Federal – STF, reiteradamente, tem proclamado a função jurisdicional dessas Instituições (RTJ 49/376; 48/353; 47/654; 45/756), declarando, na mesma linha:

*“A revogação ou anulação pelo Poder Executivo, de ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes da apreciação pelo Tribunal”* (Súmula nº 6, do STF)

*“As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal”* (RE Nº 55.821, in RTJ 43/151)

*“Salvo ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos”* (RF 226/81).

Em termos práticos, a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas não se restringe, exclusivamente, à simples declaração quanto à certeza orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, mas por se constituir título executivo extrajudicial (C.F., § 3º do art. 71) e esgotar, em seu julgado, toda a matéria de fato, por eles apreciados, tanto que a doutrina mais seguida se manifesta em relação ao julgamento das contas: *“não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois”*.

A propósito, não se pode perder de vista que o Tribunal de Contas julga as contas e não quem as prestou. *“Não tem por função julgar a culpabilidade subjetiva de prestador, mas a regularidade objetiva da conta prestada. A decisão do Tribunal de Contas versa sobre a regularidade intrínseca da conta. Não lhe cabe decidir da responsabilidade civil ou penal, nem da imputação subjetiva dessa responsabilidade”* (RTCESP 72/141).

Esse, em última análise, seria justamente o fundamento pelo qual tem sido freqüente a impugnação judicial das deliberações dos Tribunais de Contas, autorizando que as partes atingidas recorram ao Poder Judiciário, seja através do mandado de segurança ou de embargos à execução das condenações nelas constantes, seja pelas

ações ordinárias ou especiais intentadas com vista a anular ou afetar, de alguma forma, as decisões, adotadas pelas Cortes de Contas.

Por oportuno, merecem ser transcritas as lúcidas observações a respeito, extraídas do citado trabalho de Saulo Ramos:

*“Se as decisões proferidas pela Corte de Contas podem ser contestadas perante o Poder Judiciário, circunstância caracterizadora de garantia individual deferida ao eventual responsável, quando pessoa física, ou terceiro, estranho à Administração, não infirma o caráter jurisdicional do julgamento das contas no exercício da função constitucional, nem retira dele o conteúdo vinculante para os demais órgãos do Estado, que não podem pleitear sua desconstituição na esfera de outro Poder”.*

Destarte, na legislação vigente sobre inelegibilidade daqueles que não se houverem com zelo no trato da coisa pública, por incrível que pareça, institucionaliza-se mais uma brecha contra as deliberações dos Tribunais de Contas, bastando a impugnação, mediante ação judicial, para suspender essa inelegibilidade:

*“Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, “g”)*” ( Súmula nº 1, do TSE).

Essas as razões pelas quais só podemos aplaudir a iniciativa, quando, no anteprojeto do Senador Pedro Simon, ele defende que seja assegurada às decisões dos Tribunais de Contas maior eficácia sobre os responsáveis faltosos, afirmando em sua proposição, *verbis*:

*“Na sistemática atual, como o acórdão condenatório somente surte efeitos imediatos se o responsável decidir espontaneamente recolher o valor do débito, grande parte dos ressarcimentos da União somente é efetuada após demorado processo judicial de execução. Assim, embora no processo perante o TCU o responsável tenha assegurado o mais amplo direito de defesa, a União fica, na maior parte dos casos, obrigada a praticamente recomeçar todo o processo na Justiça comum, para só ao final ressarcir-se de um débito já cabalmente comprovado durante o julgamento das contas”.*

## PROPOSTA DE CONTROLE SOCIAL

Outra grande contribuição para o aperfeiçoamento do sistema de controle público está contida na proposta de estabelecer o **controle social, mediante acesso público às informações relativas à aplicação dos recursos públicos** (acréscimo do § 1º ao art. 70 e do § 5º ao art. 71), que, certa maneira, constitucionaliza o disposto na Lei nº 9.755/98.

Nesse mesmo sentido, na era da INTERNET, deveria ser complementada a referida iniciativa com a sugestão de se inserir também na mencionada *homepage*,

para conhecimento e acesso ao público, as decisões condenatórias tomadas pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Talvez essa ausência seja a mais grave falha do sistema. Afinal, se tais entidades exercem jurisdição e tratam das leis e de sua aplicação, no tocante aos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, como justificar, então, o estágio atual de completa falta de uniformização?

Paradoxalmente, a atuação das Cortes de Contas não se faz à luz de norma processual comum nem de consulta de uma jurisprudência nacional, que se possa dizer capaz de interpretar as leis administrativas aplicáveis aos casos concretos, dentro dessa desejada uniformidade.

Enquanto isso, a unanimidade dos juristas está de acordo em que essa falta de uniformidade compromete o bom desempenho e a própria transparência de seus julgados, impedindo concretizar o que THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI advogava em favor das Cortes de Contas: “*uma capacidade para construir a sua própria doutrina e fixar a sua posição no sistema constitucional brasileiro*” (in “O TRIBUNAL DE CONTAS – ÓRGÃO CONSTITUCIONAL – FUNÇÕES PRÓPRIAS E FUNÇÕES DELEGADAS”, RTCEG Nº 32/93).

De fato, seria muito importante para a moralidade pública, que os cidadãos, de maneira geral, conhecessem como se revela o Direito e se exercita a jurisdição em todos os Tribunais de Contas, principalmente, nos dias de hoje, com os grandes avanços da informática. Nada justifica que o País esteja impossibilitado de bem conhecer as normas e os julgados dessas Instituições. E nunca será excessivo realçar a importância que teria tal conhecimento, tanto das construções jurisprudenciais, como dos casos examinados e decididos.

De modo que isso, certamente, ajudaria, não só no combate à corrupção, mas também para aplainar o caminho dos administradores públicos no Brasil, indicando-lhe a melhor forma de aplicar as leis orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais, no âmbito da Administração Pública. Não somente os gestores se beneficiariam, mas também a própria sociedade.

Diga-se de passagem, que existe mesmo uma identidade de matéria nos processos examinados pelos tribunais de contas, conjugados com o princípio da economia processual, que aconselharia a fixação de orientações uniformes, notadamente nas chamadas decisões normativas.

A consolidação da idéia poderia nascer das “reuniões periódicas” e dos “acordos de cooperação” existentes entre as Instituições.

Nesse mosaico, havemos de crer que, assim como já existe uma *homepage* das contas públicas, urge que se passe a incluir nessa mesma *homepage* os julgados dos tribunais de contas, para o seguro estabelecimento de verdadeiro controle social dos dinheiros, bens e valores públicos.

## PRAZOS FATAIS PARA DENÚNCIAS E CONSULTAS

Nesse particular, com a soma de tantas atribuições e tão poucos auditores – o TCU, por exemplo, conta com apenas 2.100 servidores – é, sem dúvida, muito difícil que o Tribunal possa desincumbir-se eficiente e tempestivamente de todos os seus encargos constitucionais e legais.

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 8.443/92), seu Regimento Interno (RITCU – Resolução Administrativa nº 15 de 15/6/93) e demais normas legais e regulamentares a ele aplicáveis, cabendo-lhe, como mencionado, uma enormidade de competências e atribuições:

### 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

Essas competências, quando exercitadas, refletem o conteúdo próprio de uma jurisdição administrativa, “em todo o território nacional” (C.F. – art. 73), e “no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete” (LOTUCU – art. 1º, § 1º), controla a **legalidade**, a **legitimidade** e a **economicidade** dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes e implica a missão institucional sobre as pessoas a ele jurisdicionadas, dispondo o art. 5º da Lei 8.443/92 (LOTUCU) que “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 parafiscais 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 ruínoza ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.”*

Todas essas múltiplas competências e atividades desempenhadas pelo TCU podem ser, ainda, classificadas em seis grupos, conforme as características das funções e atribuições exercidas.

**1) Atribuições opinativa, consultiva e informativa** - quando 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;

- emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governador de Território Federal;

- apreciar, para fins de registro, atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre os resultados apurados nas atividades de fiscalização e controle;

- responder às consultas formuladas sobre dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Aliás, sob o caráter pedagógico e ângulo da busca de maior eficiência, essas atribuições deveriam ser as mais importantes para a Instituição, uma vez que através delas poderiam ser divulgadas as melhores práticas e transmitidas, preventivamente, as orientações técnicas, normativas e jurídicas aplicáveis à gestão pública.

**2) Atribuições investigatórias** - o TCU acompanha, inspeciona e fiscaliza os atos de administração e as despesas deles decorrentes, mediante:

- inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

- apuração das denúncias, irregularidades e ilegalidades apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;

- fiscalização da renúncia de receitas;

- acompanhamento da arrecadação da receita;

- fiscalização da aplicação de subvenções, auxílios e contribuições;

- fiscalização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;

- fiscalização das transferências constitucionais e legais;

- fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais.

**3) Atribuições corretivas e cautelares** - estas atribuições 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;

- determinar diligências necessárias;

- fixar prazo para atendimento das diligências;

- comunicar às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias;

- determinar as providências por falta ou impropriedade de caráter formal;

- assinar prazo para o exato cumprimento da lei;

- proceder ao prejulgamento de tese, quando decidir sobre consulta.

**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):

- 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.

Ainda sobre este tópico, registre-se que a Resolução nº 36, de 30.08.95, no Capítulo destinado às MEDIDAS CAUTELARES (arts. 18 a 21), inclui outras providências da parte do 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.

**5) Atribuições jurisdicionais** - estão relacionadas com a competência exclusiva do TCU para “julgar” as contas públicas:

- julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;

- 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;

- decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, nos processos devidamente formalizados de:

Essas também seriam atribuições que muito contribuiriam para uma ação mais efetiva dos Tribunais de Contas no aprimoramento da administração pública e na prestação dos serviços públicos, caso fosse criado um banco de dados que armazenasse a jurisprudência predominante e as principais decisões tomadas na fiscalização e no controle dos dinheiros, bens e valores públicos.

**6) Atribuições declaratórias** - ao se pronunciar sobre a legalidade ou a inconstitucionalidade em matéria de sua competência:

- atos de admissão de pessoal a qualquer título, na administração pública direta, indireta e fundacional, salvo para os cargos em comissão;

- concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

- negar a aplicação de lei ou ato normativo considerado inconstitucional (Cf. Súmula 347 do STF)

**7) Atribuições punitivas** - estas atribuições autorizam o TCU a aplicar multas e outras sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidade e irregularidades praticadas, tais como:

- multa e sanções pecuniárias, 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;

- declaração de inidoneidade do licitante;

- inclusão na lista para fins de inelegibilidade em caso de improbidade administrativa do ordenador de despesas.

Em suma: com tantas competências e atribuições, em que pese o ideal perseguido pela fixação de prazo, acreditamos ser inviável que em 60 (sessenta) dias todas as denúncias dirigidas ao Tribunal venham a ser apuradas e decididas. Da mesma forma, temos como inviável a proposta de que sejam respondidas todas as consultas formuladas, em 30 (trinta) dias, salvo se fosse, imediatamente, ampliado o quadro de servidores do TCU. Até porque a experiência tem revelado que, diante de denúncias, os envolvidos utilizam-se, desde logo, de todas as prerrogativas concedidas (grandes advogados, múltiplos formalismos processuais, recursos e incidentes de toda espécie), sob a proteção dos princípios do devido processo legal e da ampla defesa, aliás, pilares básicos do estado democrático de direito, ficando o órgão encarregado, praticamente, sem poder desempenhar plena e tempestivamente sua missão.

Apesar de haver outras idéias sobre a fisionomia distorcida do Controle Externo, termino aqui a apresentação das principais sugestões a que nos propusemos, lembrando que na visão de STEPHEN KANITZ, o que falta ao País é um número suficiente de profissionais do controle, chegando ele a afirmar que “*as nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados. A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. O Brasil tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total.*” (in VEJA de 2/06/1999, p. 21).