

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU**  
ESCOLA DA AGU

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - CD**  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO - CEFOR

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO - SFC

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU**  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA - ISC

**ROBSON NASCIMENTO CALDAS**

**AGU E TCU: UMA COOPERAÇÃO EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

**Brasília**  
**2009**

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU**  
ESCOLA DA AGU

**CÂMARA DOS DEPUTADOS - CD**  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO - CEFOR

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO - SFC

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU**  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA - ISC

## **AGU E TCU: UMA COOPERAÇÃO EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

**ROBSON NASCIMENTO CALDAS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Instituto Serzedello Correa - ISC do Tribunal de Contas da União - TCU, como parte das exigências para a obtenção do título de Especialista em Auditoria Interna e Controle Governamental.

**Orientador:** Rui Magalhães Piscitelli

**Brasília**  
**2009**

**BANCA EXAMINADORA**

Rui Magalhães Piscitelli

Bruno Andrade Costa

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho a todos àqueles que acreditam que a ousadia e o erro são caminhos para as grandes realizações.*

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados, do TCU, da AGU e da CGU a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Caldas, Robson Nascimento

AGU e TCU: Uma Parceria em Defesa do Patrimônio Público/Robson Nascimento  
Caldas. Brasília : s.ed. 2009.

Monografia – Especialização em Auditoria Interna e Controle  
Governamental do Instituto Serzedelo Corrêa do Tribunal de Contas  
da União, 2009.

1. Introdução. 2. O Nascimento da AGU e suas competências  
de controle. 3. A Criação do TCU. 4. A Integração entre a AGU  
e o TCU .5- Conclusões.6- Referências Bibliográficas.

# SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>VI</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. O NASCIMENTO DA AGU E SUAS COMPETÊNCIAS DE CONTROLE.....</b>	<b>3</b>
2.1 OS ANTECEDENTES À SUA CRIAÇÃO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1.988 .....	4
2.1.1 A Ação Civil Pública e as Competências da Advocacia Pública .....	5
2.1.2 Atos de Improbidade Administrativa.....	5
<b>3. A CRIAÇÃO DO TCU .....</b>	<b>7</b>
3.1 CONTROLE E SISTEMAS DE CONTROLE .....	7
3.2 EFICÁCIA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	9
3.3 O TCU NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1.988 .....	10
3.3.1 Da fiscalização no âmbito da União.....	11
3.3.2 Obrigatoriedade da Prestação de Contas.....	14
3.3.3 Apreciação das Contas do Presidente da República e Julgamento das Contas dos Administradores.....	15
3.3.4 Sede e composição do TCU.....	17
3.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU.....	18
3.5 O PROCESSO NO TCU .....	20
3.6 SANÇÕES, MEDIDAS CAUTELARES E RECURSOS .....	22
<b>4. A INTEGRAÇÃO ENTRE A AGU E O TCU.....</b>	<b>25</b>
4.1 A EFETIVIDADE DA AGU NA COBRANÇA DOS TÍTULOS CONSTITUÍDOS PELO TCU.....	28
4.2 PEC 25/2009 – ATRIBUI LEGITIMIDADE ATIVA AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA AJUIZAR AÇÕES DE EXECUÇÃO FUNDADAS EM SUAS PRÓPRIAS DECISÕES DOTADAS DE EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO.....	32
<b>5. CONCLUSÕES.....</b>	<b>36</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>39</b>

## **1. Introdução**

O ano de 1988 é um marco na recente história política do Brasil, particularmente, o dia 05 de outubro daquele ano, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88. Dá-se aí, início ao processo de consolidação da democracia brasileira, que vinha de longos períodos de governos autoritários.

A Constituição trouxe, em seu bojo, uma preocupação muito grande com a cidadania, como podemos observar, a CF/88 dedicou o Título II aos direitos e garantias fundamentais, para que, o povo como legítimo detentor do poder, pudesse exercer plenamente sua cidadania.

O povo pode exercer o poder diretamente, ou através de seus representantes, estes, por sua vez, têm o dever de prestar contas de seus atos, aos seus representados. Nessa prestação de contas reside a importância de órgãos de Controle como a Advocacia-Geral da União – AGU, e o Tribunal de Contas da União - TCU.

Quando o TCU julga as contas irregulares, e imputa débito e/ou multa ao responsável, e caso este não pague o débito, o Acórdão condenatório servirá como título executivo extrajudicial, para que à AGU, ou, conforme o caso, os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao TCU, ajuízem ação de cobrança na Justiça competente, com o propósito de reaver a quantia relativa ao débito e/ou a multa.

Neste diapasão, o presente trabalho pretende mostrar como a AGU e o TCU, trabalhando de forma integrada, têm defendido o patrimônio público da União.

Vejamos o que nos revela a CF/88, a respeito desses Órgãos de Controle.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Dessa forma, a AGU e o TCU, em parceria, buscam defender o Patrimônio Público da União, que em ultima instância é de todo o povo brasileiro.

Este trabalho tem com fonte de pesquisa a Lei Orgânica da AGU, Lei Complementar 73 de 10 de fevereiro de 1993, a Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992 - Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), e a Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RITCU.

Faremos um breve histórico desses Órgãos, antes e depois da CF/88, procuraremos evidenciar suas atribuições enquanto Órgãos de Controle e a relação entre eles. Faremos também, referência a um Acordo de Cooperação Técnica assinado em abril de 2008, entre a AGU e o TCU o qual veio a se constituir na base desse trabalho.

Por fim, teceremos alguns comentários a respeito de duas Propostas de Emenda a Constituição, a de nº 25/2009, da Senadora Marina Serrano do PSDB/MS, que atribui capacidade postulatória aos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, e a Proposta de Emenda à Constituição de nº 82/2007, de autoria do deputado Flávio Dino do PCdoB/MA, que atribui autonomia funcional e prerrogativas aos membros da Defensoria Pública, Advocacia-Geral da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria das autarquias e às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## 2. O Nascimento da AGU e suas competências de controle

A AGU nasce com a CF/88, entretanto, só veio a ser efetivamente instituída, por meio da Lei Complementar nº 73 de 19 de fevereiro de 1993, que estabeleceu suas competências, conforme se depreende do art. 1º que assim preceitua.

Art. 1º A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União Judicial e extrajudicialmente.

Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

A AGU, enquanto Órgão encarregado da representação da União, bem como da consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, exerce advocacia de Estado, e como tal deve manter o controle da legalidade e da legitimidade, visando ao aperfeiçoamento da ordem jurídica.

A Lei 10.180 de 06 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina, entre outros, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em seu art. 22 elenca os Integrantes desse Sistema da seguinte forma.

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

E no § 2º estabelece que, os órgãos setoriais de controle interno são aqueles que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

Desse modo, a AGU enquanto Órgão setorial de Controle Interno, no papel de assessoramento jurídico, deve assistir à autoridade assessorada no controle interno da

legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgãos ou entidade sob sua coordenação jurídica.

## ***2.1 Os Antecedentes à sua criação com a Constituição Federal de 1.988***

Antes da promulgação da CF/88, a representação judicial da União (Administração direta) estava a cargo do Ministério Público da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo estavam confiadas à Advocacia Consultiva da União, que tinha como instância máxima a Consultoria-Geral da República e era composta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (no Ministério da Fazenda), pelas Consultorias Jurídicas (nos demais Ministérios, Estado-Maior das Forças Armadas e Secretarias da Presidência da República), pelos órgãos jurídicos dos Gabinetes Militar e Civil da Presidência da República, pelas Procuradorias-Gerais e departamentos jurídicos das autarquias e das fundações federais, e pelos órgãos jurídicos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.

Exercia parcialmente a representação extrajudicial da União a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, como órgão do Ministério da Fazenda. A representação judicial da União esteve afeta ao Ministério Público da União até o advento da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, com exceção daquela referente às causas de natureza fiscal que passaram à antiga Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional desde a promulgação da Carta Política, por força do art. 29, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), acessado em 06 de julho de 2009

### **2.1.1 A Ação Civil Pública e as Competências da Advocacia Pública**

A ação civil pública é tutelada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 cujo objetivo é apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Posteriormente, com a promulgação da Lei nº 8.078/90, Código do Consumidor passou a ação civil pública a tutelar, também, outros interesses difusos e coletivos.

Em caso de desistência infundada ou abandono da causa, o Ministério Público, e agora com a Lei nº 8.078/90 qualquer outro legitimado, podem assumir a titularidade ativa da ação. São legitimados para promover a ação civil pública o Ministério Público, a União Federal, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as associações civis.

Desse modo, a AGU, enquanto função essencial a justiça, e no exercício de sua atribuição da representação judicial e extrajudicialmente da União, é legitimada para propor ação civil pública, em defesa dos interesses da União, buscando a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

### **2.1.2 Atos de Improbidade Administrativa**

O dever de probidade foi imposto pela Constituição como dever indeclinável dos agentes públicos, estando consagrado no art. 37, § 4º da Carta magna, nos seguintes termos:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão à suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Regulamentando esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 8.429 de 02 de julho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A Lei nº 8.429 de 02 de julho de 1992, estabelece três espécies de atos de improbidade administrativa:

- Os atos que importam enriquecimento ilícito;
- Os atos que causam dano ao erário; e
- Os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O enquadramento do ato de improbidade em uma dessas espécies leva em consideração as sanções previstas para sua prática. O art. 12 da Lei em comento hierarquizou os tipos de sanção para cada espécie: para os atos que importam enriquecimento ilícito, são aplicadas penas mais duras; já os atos que causam dano ao erário, são punidos de forma um pouco mais branda; por fim, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, as penas são um pouco mais leves.

Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação, destinada a apurar a prática de ato de improbidade, entretanto, nos termos do art. 17 desta mesma Lei, a legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade pertence ao Ministério Público e às pessoas jurídicas que forem lesadas pelo ato de improbidade, ou seja, caso o patrimônio lesado seja da União, a AGU é legitimada para propor à ação de improbidade, entretanto, a intervenção do Ministério Público na qualidade de fiscal da lei é obrigatória, sob pena de nulidade do processo.

A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

### **3. A Criação do TCU**

No Brasil, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, que foi criado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa.

O TCU foi definitivamente institucionalizado pela Constituição de 1891, que lhe conferiu competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional. A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do então Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa<sup>2</sup>.

#### ***3.1 Controle e Sistemas de Controle***

Henry Fayol definiu as funções básicas do Administrador, como Planejar, Organizar, Controlar, Coordenar e Comandar. Já Peter Drucker, numa abordagem neoclássica da Administração, nos ensina que as funções básicas do Administrador são: Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar.

---

<sup>2</sup> Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br), acessado em 24 de julho de 2009

A função Controlar consiste, em averiguar se as atividades efetivas estão de acordo com as atividades que foram planejadas. Planejamento e Controle são funções distintas, porém indissociáveis, Planejamento é Controle preventivo, portanto, não há Controle sem Planejamento.

Sistema de Controle é o conjunto de controles, adotados por uma entidade, interconectados, com o fim de é garantir alinhamento das ações executada às decisões planejadas. Compõe um Sistema de Controles, manuais de procedimentos, planejamento estratégico e operacional, indicadores de desempenho, auditorias internas, controles de acesso, controles orçamentários e operacionais, entre outros.

Existem vários tipos de Sistemas de Controle, político, judicial, administrativo, social, financeiro, cada um com suas características peculiares, em função do controle a que se propõe exercer.

Sistema de Controle Judicial visa a controlar basicamente, atos ou leis, (controle de legalidade) e a Constituição (controle de constitucionalidade).

Sistema de Controle Legislativo pode ser político, (CPI), ou Financeiro (controle externo, exercido pelo TCU em apóio ao Congresso Nacional)

Sistema de Controle Administrativo pode ser procedimental ou hierárquico, ou finalístico ou de resultado, (deu origem ao Contrato de Gestão).

Controle social é o exercido pela sociedade, o cidadão no momento do voto, estará exercendo o controle político, e no momento em que contribui com sugestões e fiscaliza o orçamento participativo, está exercendo o controle financeiro.

O fim último da Administração é a satisfação do interesse público, a nível coletivo ou individual. Em função disso, a Constituição e a legislação infraconstitucional estabelecem diversos mecanismos para que os destinatários dos serviços públicos possam exercer o controle sobre os atos administrativos e a conduta funcional dos agentes públicos.

### **3.2 Eficácia das decisões do Tribunal de Contas da União**

O § 3º do art. 71 da CF/88 assevera que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Consoante este dispositivo constitucional, o art. 19 da LOTCU estabelece que ao julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Em regra as decisões do TCU não possuem o atributo da auto executoriedade, salvo se o gestor for servidor público federal. Neste caso, o TCU poderá determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos no § 1º do art. 46 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, disposto nos seguintes termos:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário serão previamente comunicadas ao servidor e descontadas em parcelas mensais em valores atualizados até 30 de junho de 1994. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 1º A indenização será feita em parcelas cujo valor não exceda dez por cento da remuneração ou provento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

O título executivo, deve ser apresentado num processo de execução de dívida, e é dotado de presunção *juris tantum* de obrigação líquida e certa, possui caráter extrajudicial, pelo fato de não necessitar da interferência do Poder Judiciário, para que o título seja reconhecido.

Caso o devedor não quite seu debito no prazo estipulado pelo Tribunal, os títulos executivos serão remetido a AGU para que se dê início ao processo de execução judicial. Cabe ressaltar, que se o gestor for vinculado a uma Empresa Pública, ou Sociedade de Economia Mista, caberá ao departamento jurídico dessas entidades promoverem a ação executória.

Assim, o TCU imputa débito e/ou multa ao responsável, e se este não ressarcir ao erário, o Acórdão condenatório servirá como título executivo extrajudicial, o qual será remetido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União - MPjTCU à AGU, ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas ao TCU para que estes, ajuízem ação de cobrança na Justiça competente, com o propósito de reaver a quantia relativa ao débito e/ou a multa.

### **3.3 O TCU na Constituição Federal de 1.988**

A Constituição de 1988 trouxe significativas mudanças no campo da gestão do patrimônio público no âmbito da administração pública federal. Dentre estas, cabe destacar: a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, materializado por meio do Plano Plurianual – PPA, o qual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; as diretrizes orçamentárias, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO,

que determinará as metas e prioridades, e ainda a Lei Orçamentária Anual – LOA, que compreenderá os orçamentos Fiscal, de Investimentos de Estatais e da Seguridade Social.

Estas importantes inovações, trazidas pela Carta Magna, PPA, LDO e LOA, exigem um controle externo mais eficiente sobre o patrimônio público, e claro, uma fiscalização mais rigorosa na aplicação dos dinheiros e valores públicos. Tal encargo, por mandamento constitucional, está a cargo do Congresso Nacional, titular do controle externo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

### **3.3.1 Da fiscalização no âmbito da União**

O caput do art. 70 da CF/88, apresenta a seguinte redação:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Depreende-se desse artigo, combinado com o art. 71, que o Congresso Nacional é o titular do controle externo, o qual será exercido com o auxílio do TCU, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, que também tem a responsabilidade por todos aqueles tipos de fiscalizações, quais sejam:

- Contábil, cujo objetivo é verificar se os recursos públicos estão sendo escriturados de acordo com o que dispõe a Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964;
- Financeira, que se atem aos fluxos de caixa da conta única do tesouro nacional;

- Orçamentária, busca assegurar que as despesas públicas estejam em consonância com as peças orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de Orçamento Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA);
- Operacional, este tipo de fiscalização é uma inovação da atual Carta Política, veio para apoiar e orientar os gestores na aplicação dos recursos públicos de forma a atenderem ao Princípio da eficiência; e
- Patrimonial, visa o controle e a conservação do patrimônio público.

Os Órgãos de controle interno e externo existem para garantir o maior valor possível ao dinheiro dos contribuintes, eles devem trabalhar de forma integrada na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Órgãos e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O modelo de controle externo adotado no mundo pode ser dividido em dois grandes grupos, em função dos tipos de Órgãos que o exerce; singulares ou colegiados. Temos como exemplo de Órgãos singulares, as auditorias-gerais ou controladorias, onde as decisões são tomadas monocraticamente por um auditor-geral ou controlador. Dentre os países que adotam esse modelo destacamos: Austrália, Canadá, Colômbia, EUA, Nova Zelândia, Reino Unido e Venezuela. Já, no modelo colegiado, o controle externo é exercido por intermédio das cortes ou tribunais de contas, e as decisões são tomadas por um colegiado de Ministros ou Conselheiros. Como exemplo de países que adotam esse sistema, podemos citar: Alemanha, Brasil, Espanha, França, Itália, Japão e Portugal.

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.135 de 21 de novembro de 2.008, publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2.008,

aprova a NBC T 16.8 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público<sup>3</sup>, o qual dispõe que o controle interno, sob enfoque contábil, compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

- Salvar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- Propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade, e
- Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

Dessa forma o Controle Interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público compreendendo: a preservação do patrimônio público; o controle da execução das ações que integram os programas, e a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

ATTIE (1998) destaca quatro objetivos básicos do controle interno: a salvaguarda dos interesses da empresa (proteção do patrimônio contra perdas e riscos devidos a erros ou irregularidades); a precisão e a confiabilidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais (informações adequadas e oportunas necessárias para gerenciar e compreender os eventos realizados na empresa); o estímulo à eficiência operacional (prover os meios necessários à condução das tarefas visando obter entendimento, aplicação e ação tempestiva e

---

<sup>3</sup> Disponível em [www.cfc.org.br](http://www.cfc.org.br), acessado em 29 de setembro de 2009

uniforme); e a aderência às políticas existentes (assegurar que as políticas traçadas pela organização sejam seguidas pelo pessoal).

Já, Poubel de Castro, nos dá uma boa definição de controle interno na área pública como:

O controle interno compreende um conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para dar segurança aos atos praticados pelo gestor e salvaguardar o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes (CASTRO, 2008, p. 62).

Assim sendo, podemos inferir que Controles Internos são medidas adotadas que visam a proteger o patrimônio, avaliar os dados contábeis e promover a eficiência operacional das empresas, e dos entes públicos. O controle avalia uma função observável e deve ser executado por pessoas capazes, eficientes e motivadas. Um adequado sistema de controle interno deve evitar prejuízos à entidade, que possam ser causados por agentes com problemas pessoais ou financeiros. Esse sistema inclui controles contábeis (salvaguarda do patrimônio e fidedignidade dos registros), e administrativos (plano de organização e decisão política traçada pela administração).

### **3.3.2 Obrigatoriedade da Prestação de Contas**

O Brasil adotou a forma de governo republicana e, pelo princípio republicano, a origem do poder de quem governa é o povo. Dessa forma, o governante, por meio de seus atos, deve realizar a vontade do povo, não podendo, portanto, realizar sua vontade pessoal, há que se agir com impessoalidade, e, é no ordenamento jurídico, que o governante busca pautar seus atos. A lei é o instrumento de controle, de delimitação da atuação do governante, que tem obrigação de prestar contas de seus atos, pois, deve-se fiscalizar para que se cumpra a vontade geral e não a do governante.

De acordo com a Carta Magna vigente, 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, assuma obrigações de natureza pecuniária, deverá prestar contas de seus atos<sup>4</sup>.

### **3.3.3 Apreciação das Contas do Presidente da República e Julgamento das Contas dos Administradores**

O TCU tem o dever constitucional de apreciar as contas do Presidente da República no prazo de 60 dias de seu recebimento, e sobre elas emitir parecer prévio, que será encaminhado ao Congresso Nacional para julgamento<sup>5</sup>. Ou seja, o TCU não tem competência para julgar as contas do Presidente da República, tal encargo cabe ao Congresso Nacional.

No caso das contas dos administradores e demais responsáveis, por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público<sup>6</sup>, o TCU possui competência para julgá-las, de forma definitiva, como regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

De acordo com a o art. 16 da LOTCU, as contas julgadas regulares, são aquelas que expressam de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão; regulares com ressalva, quando evidenciam

---

<sup>4</sup> CF/88, Parágrafo único, art.70.

<sup>5</sup> CF/88, inc. I, art. 71 c/c inc. IX, art. 49

<sup>6</sup> CF/88, inc. II, art. 71

impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal; e irregulares quando se comprovam quaisquer das seguintes ocorrências<sup>7</sup>:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
- Desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Ainda de acordo com o § 1º daquele artigo, o TCU poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

CHAVES (2007), nos alerta para a sutil diferença entre o previsto no § 1º em comento, e as alíneas do inciso III, de que não há espaço para avaliação de conveniência e oportunidade pelo julgador, e nos lembra ainda, “que a reincidência no descumprimento de determinações feita somente em processo de fiscalização, ainda que o responsável tenha tido ciência, não autoriza o julgamento de contas pela irregularidade”.

Nos processos de contas, além das decisões definitivas, o TCU também profere decisões preliminares, determinando o sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no regimento interno, para o atendimento das

---

<sup>7</sup> LOTCU, inc. III art. 16

diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito<sup>8</sup>.

Por fim, há também, as decisões terminativas que põe fim ao processo, considerando-os iliquidáveis, sem julgamento do mérito, em função de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável.

### **3.3.4 Sede e composição do TCU**

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros escolhidos conforme a CF/88, que assim preceitua:

Art. 73 [...]

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre 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 de 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 antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Na prática, é sabido que a cota de dois terços das indicações feitas pelo Congresso Nacional é dividida igualmente entre as duas casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal. No TCU, os Ministros elegerão o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal para

---

<sup>8</sup> LOTCU, art. 11

mandato correspondente a um ano civil, permitida a reeleição apenas por um período de igual duração<sup>9</sup>.

### **3.4 O Ministério Público Junto ao TCU**

A CF/88 em seu art. 128 traz a composição do Ministério Público, que abrange: O Ministério Público da União, integrado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e os Ministérios Públicos dos Estados.

Dessa forma podemos perceber que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União – MPjTCU, não faz parte do Ministério Público da União, constituindo-se em carreira diferenciada deste.

O ingresso na carreira do MPjTCU, far-se-á no cargo de procurador por meio de concurso público de provas e títulos, entre brasileiros, bacharéis em direito que serão nomeados pelo Presidente da República.

A carreira do MPjTCU é constituída por 3 (três) sub-Procuradores Gerais e 4 (quatro) Procuradores, sendo que qualquer um deles poderá ser escolhido pelo Presidente do TCU para ser o Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU.

O MPjTCU é um órgão administrativo da estrutura do TCU, não possui autonomia, não pode por exemplo propor ação civil pública, entretanto, os integrantes do MPjTCU são submetidos ao mesmo estatuto jurídico dos membros do Ministério Público comum, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo.

---

<sup>9</sup> LOTCU, art. 69

Como fiscal e defensor da Lei os membros do MPjTCU devem promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário. O art. 62, do RITCU, estabelece as competências dos membros do MPjTCU,

Art. 62. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 82 da Lei nº 8.443, de 1992, aos subprocuradores-gerais e procuradores

III – dizer de direito, oralmente ou por escrito, **em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal**, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas, nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como nos incidentes de uniformização de jurisprudência e nos recursos, exceto embargos de declaração e pedido de reexame em processo de fiscalização de atos e contratos.

O trecho grafado em negrito no inciso III tem o propósito de chamar a atenção para o fato de que o MPjTCU, se manifesta em todos os processos que requeiram decisão do TCU. Cabe destacar, também, que tanto o RITCU, como a LOTCU exortam a competência do MPjTCU para promover junto à AGU ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, a cobrança judicial da dívida resultante de Acórdão que imputou débito e/ou multa, e o arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias .

Quando o TCU condena um gestor, já determina no Acórdão que, caso não haja o recolhimento da dívida no prazo estipulado, seja efetuada a cobrança judicial da dívida. Cabe aqui uma singela sugestão ao Tribunal, para que, depois de constatado o não recolhimento da dívida no prazo estipulado, encaminhe cópia dos autos do processo, de pronto à AGU, para que esta, possa agilizar o processo de cobrança judicial, antes mesmo de ser acionada pelo MPjTCU.

Tal sugestão visa ganho de tempo e eficiência, uma vez que o MPjTCU, já se pronunciara em todas as etapas do processo, restando-lhe tão somente, a montagem das peças processuais que será encaminhada à AGU para cobrança judicial.

### **3.5 O Processo no TCU**

Os processos administrativos constituem-se numa sucessão encadeada de atos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, que consubstancia uma determinada decisão administrativa.

De acordo com o art. nº 156 do RITCU, os processos no Tribunal seguem basicamente quatro etapas: Instrução, Parecer do MPjTCU, Julgamento e Recursos. No TCU não existe a fase Postulatória nem a fase Ordinatória, pois o Tribunal segue o Princípio do Impulso Oficial, ou seja, o TCU pode iniciar e terminar o processo de ofício. Mesmo num processo de denuncia, ante a desistência do denunciante, quem põe fim ao processo é o TCU e não o denunciante.

Há no TCU os processos de Tomadas e Prestação de Contas, em que o Tribunal irá fazer o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, e os processos que não são de contas, em que o TCU, os apreciará, e emitirá determinações e recomendações, sem caráter judicante.

O TCU no exercício de seu Poder Regulamentador, conferido pelo art. 3º da LOTCU, editou a Instrução Normativa nº 57 de 27 de agosto de 2008 – IN 57/2008, estabelecendo normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. A IN 57/2008, também traz a definições para os processos de contas, entre as quais destacamos:

- Tomada de contas: processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal direta;
- Prestação de contas: processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e por aquelas não classificadas como integrantes da administração federal direta;
- Processo de contas ordinárias: processo de tomada ou prestação de contas organizado anualmente pelas unidades jurisdicionadas cujos responsáveis estão abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, destinado a avaliar a conformidade e o desempenho da gestão desses responsáveis, com base em um conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- Processo de contas extraordinárias: processo de tomada ou prestação de contas organizado quando da extinção, liquidação, dissolução, transformação, fusão, incorporação ou desestatização de unidades jurisdicionadas cujos responsáveis estejam alcançados pela obrigação prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, para apreciação do Tribunal nos termos do art. 15 da Lei nº 8.443/92;
- Processo de contas individual: processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de uma unidade jurisdicionada;
- Processo de contas consolidado: processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de um conjunto de unidades jurisdicionadas que se relacionam em razão de hierarquia, função ou programa de governo, de modo a possibilitar a avaliação sistêmica dessa gestão; e

- Processo de contas agregado: processo de contas ordinárias organizado tendo por base a gestão de um conjunto de unidades jurisdicionadas que não se relacionem em razão de hierarquia, função ou programa de governo, mas cujo exame em conjunto e em confronto possibilite a avaliação sistêmica dessa gestão.

No âmbito do TCU, ainda existem processos que não são de contas, entre os quais citamos: Consulta, Denúncia, Representação, e Fiscalização. Vale lembrar, que num processo de fiscalização em que houver desvio de recursos públicos, antes de se condenar o responsável em débito, o processo de fiscalização deverá ser convertido em processo de contas.

### **3.6 Sanções, Medidas Cautelares e Recursos**

A CF/88, ao definir as competências do TCU no art. 71, inciso VII, estabelece que o Tribunal, poderá aplicar aos administradores ou responsáveis, que lhe são jurisdicionados, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

CHAVES (2007) nos alerta, para o fato de que a condenação em débito, que acarreta a obrigação de restituí-lo, não é sanção, e para o fato de que, os responsáveis pelo Controle Interno, em caso de responsabilidade solidária poderão ser apenados.

A LOTCU no art. 58 elenca os motivos que levam o TCU a aplicar multas aos jurisdicionados, e a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que estabelece os crimes contra as finanças públicas, no § 2º do art. 5º atribui competência ao Tribunal, para processar e julgar aqueles seus jurisdicionados, envolvidos em tais crimes.

O TCU também poderá aplicar outras sanções como, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e, declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal.

Além das medidas sancionadoras, O TCU também decreta medidas cautelares, as quais visam a garantir o controle, a efetividade, a eficiência, e a eficácia das decisões do Tribunal, e tem por objetivo, evitar lesão a direitos e ao patrimônio público. De acordo com CHAVES (2007), os fundamentos que levam o TCU a adotar medidas cautelares são:

- Garantia do desempenho das funções de controle;
- Urgência;
- Fundado receio de grave lesão ao erário, ou a direito alheio; e
- Risco de ineficácia da decisão de mérito.

Entre as medidas cautelares que o TCU poderá adotar, citamos o art. 44 da LOTCU, que assim se posiciona.

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, 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.

Cabe destacar ainda, que o TCU poderá 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<sup>10</sup>.

Essa medida cautelar se reveste de importância fundamental, nas ações de execução promovidas pela AGU, uma vez que, o TCU ao adotar tal medida, estará, não só garantindo a

---

<sup>10</sup> LOTCU, § 2º, art. 44

imediate restituição do patrimônio público lesado, no caso de condenação do responsável, como também, estará registrando os bens que o responsável possuía a época da decretação da medida cautelar, o que permitirá rastrear esses bens, no caso de o processo se prolongar por mais de um ano, e o devedor houver dilapidado seu patrimônio para não ressarcir ao erário.

A CF/88, ao tratar dos direitos e deveres individuais e coletivos em seu art. 5º, estabelece no inciso LV, que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. A LOTCU, em seu art. 31, também reconhece tais direitos, ao estabelecer que, em todas as etapas do processo de julgamento de contas, será assegurado ao responsável ou interessado ampla defesa.

Para o exercício da ampla defesa e do contraditório, de decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas, cabem os seguintes recursos:

- Recurso de Reconsideração - que terá efeito suspensivo, será apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida, na forma estabelecida no regimento interno, e poderá ser formulado por escrito uma só vez, pelo responsável ou interessado, ou pelo MPjTCU, dentro do prazo de quinze dias;
- Embargos de Declaração - para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida, podem ser opostos por escrito pelo responsável ou interessado, ou pelo MPjTCU, dentro do prazo de dez dias, suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada; e
- Recurso de Revisão - De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo

responsável, seus sucessores, ou pelo MPjTCU, dentro do prazo de cinco anos.

No caso de decisão proferida em processo fiscalização ou de atos sujeitos a registro, caberá pedido de reexame, no prazo de quinze dias, que terá efeito suspensivo. Os jurisdicionados também poderão interpor agravo, contra despacho decisório ou decisão interlocutória no prazo de cinco dias. O agravo poderá ter ou não efeito suspensivo, e ainda caberá agravo de agravo, sendo que neste caso não poderá ter efeito suspensivo.

#### **4. A Integração entre a AGU e o TCU**

A AGU e o TCU firmaram um Acordo de Cooperação Técnica<sup>11</sup>, com a finalidade de facilitar e acelerar o fornecimento de documentos e informações, visando ao adequado cumprimento das determinações do TCU no âmbito da Administração Pública Federal. Bem como conferir maior celeridade aos procedimentos ou processos que envolvam a cobrança de débitos e/ou multas referentes às decisões do TCU. O Acordo prevê algumas atribuições para as partes, no que pertina à AGU, destacamos:

- Elaborar pareceres e estudos ou propor normas, medidas e diretrizes visando à adequação de procedimentos da Administração Pública Federal às determinações do TCU, após o respectivo trânsito em julgado;
- Solicitar o envio de informações e documentos referentes a processos ou procedimentos em trâmite no TCU que resultem ou possam resultar em determinações aos órgãos da Administração Pública Federal ou na responsabilização civil e administrativa de agentes causadores de danos ao patrimônio da União;

---

<sup>11</sup> Disponível em [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), acessado em 10 de julho de 2009

- Agir com presteza, propondo as medidas judiciais cabíveis, tão logo receba a documentação fornecida pelo TCU;
- Receber a documentação para o ajuizamento das ações de execução de sua competência no escritório de representação da AGU a ser instalado no TCU;  
e
- Implementar procedimentos no sentido de informar ao TCU os valores recuperados dos débitos e multas referentes aos acórdãos condenatórios executados pela AGU.

Das atribuições do TCU no Acordo, citamos:

- Fornecer informações e documentos, preferencialmente em meio eletrônico, referentes a processos ou procedimentos que resultem ou possam resultar na responsabilização civil e administrativa de agentes causadores de danos aos bens, valores e direitos integrantes do patrimônio da União;
- Facilitar o acesso aos relatórios finais e aos documentos que embasem a elaboração dos mesmos;
- Encaminhar, por meio eletrônico ao endereço [cgu.deaex@agu.gov.br](mailto:cgu.deaex@agu.gov.br), os Acórdãos, tão logo prolatados; e
- Informar às Secretarias de Controle Externo sobre os termos do presente Acordo, orientando-as para que colaborem com as unidades da AGU sempre que houver solicitação de informações ou de acesso a documentos que envolvam o objeto do presente Acordo.

O Acordo possui prazo de validade de cinco anos, podendo sofrer alterações ou modificações no texto original ou ser prorrogado no interesse das partes. Observamos que

acordo semelhante acaba de ser celebrado no Estado do Amazonas, entre a Procuradoria Geral da União (Órgão vinculado a AGU), TCU, Polícia Federal, Procuradoria da República, Procuradoria do Estado do Amazonas e Controladoria- Geral União, o que vem comprovar que esse tipo de cooperação técnica entre a AGU e o TCU, esta sendo disseminado entre as demais esferas de governo e entre outros Órgãos de controle, como Polícia Federal, Ministério Público e Controladoria-Geral da União, assim sendo, pode-se afirmar que essa integração tem contribuído para a defesa do patrimônio público.

Além desse Acordo, a AGU e o TCU possuem outras iniciativas de cooperação, como é o caso do curso de **Pós-Graduação *Lato Sensu* em Auditoria Interna e Controle Governamental**, uma parceria entre a Escola da AGU, o Instituto Serzedello Correa – TCU, Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento – Câmara dos Deputados, e Secretaria Federal de Controle Interno – CGU, permitindo a capacitação de seis servidores e membros da AGU e oito Auditores Federais de Controle Externo do TCU, além de servidores dos outros Órgãos parceiros.

Em recente pronunciamento no III Congresso da Advocacia Pública, realizado em Brasília de 08 a 11 de setembro de 2009, o Advogado-Geral da União Dr. José Antonio Dias Toffoli destacou a importância de parcerias como as estabelecidas com o Tribunal de Contas da União. Antes de realizar licitações públicas, o Tribunal é consultado pelos advogados públicos. O objetivo é realizar um trabalho preventivo para evitar paralisações de obras da União, como as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nenhuma obra atualmente encontra-se paralisada em virtude de decisão judicial. "Esse tipo de parceria é importante para melhorar a qualidade e eficiência do trabalho dos nossos advogados e do serviço público federal, como um todo", ressaltou o Dr. José Antonio Dias Toffoli<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Disponível em: [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), acessado em 14 de setembro de 2009

#### 4.1 A Efetividade da AGU na Cobrança dos Títulos Constituídos pelo TCU

De acordo com informações colhidas no Relatório de Gestão de 2008 do Tribunal de Contas da União, os números ali demonstram que naquele ano, foram julgados conclusivamente 1.702 processos de contas ordinárias (tomada e prestação de contas anual) e 1.741 processos de tomada de contas especial. Desse total, 1.212 processos tiveram as contas julgadas irregulares, o que correspondente a 35% dos processos de contas julgadas.

Esse índice elevado de contas julgadas irregulares, reforça a necessidade de se aperfeiçoar a integração dos sistemas de controle, visando o combate à corrupção, desvios e fraudes, bem como a colaboração entre os Órgãos de controle, para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Na tabela abaixo, onde são mostradas as condenações e sanções aplicadas pelo TCU em 2008, gostaríamos de destacar que, das contas julgadas irregulares, 1.807 responsáveis foram condenados ao pagamento de multa e/ou ressarcimento de débito, num valor superior a R\$ 1,05 bilhão, o que dá uma média de R\$ 581 mil por responsável.

**Tabela 01 - Condenações e Sanções Aplicadas pelo TCU em 2008**

Natureza	Processos	Resp.	Débito	Multa	Total (R\$)
Tomada de contas especial	67	233	7.992.222,86	1.289.611,43	9.281.834,29
Tomada de contas	21	44	2.393.347,06	430.849,34	2.824.196,40
Prestação de contas	1.124	1.530	1.011.966.302,50	27.410.799,29	1.039.377.101,79
<b>Subtotal - Contas irregulares</b>	<b>1.212</b>	<b>1.807</b>	<b>1.022.351.872,42</b>	<b>29.131.260,06</b>	<b>1.051.483.132,48</b>
Outros processos	134	254	0,00	1.410.964,17	1.410.964,17
<b>Total</b>	<b>1.346</b>	<b>2.061</b>	<b>1.022.351.872,42</b>	<b>30.542.224,23</b>	<b>1.052.894.096,65</b>

Fonte: Relatório Gestão do TCU – 2008

A tabela seguinte relaciona os órgãos executores para os quais foram encaminhados títulos executivos, com vistas a dar prosseguimento e efetividade ao processo de recuperação de créditos.

Em 2008, o TCU encaminhou aos órgãos responsáveis pela execução judicial 1.967 títulos executivos, no valor de R\$ 1.582.505.388,45, sendo R\$ 1.550.864.863,77 originários de débitos e R\$ 31.640.524,68 de multas.

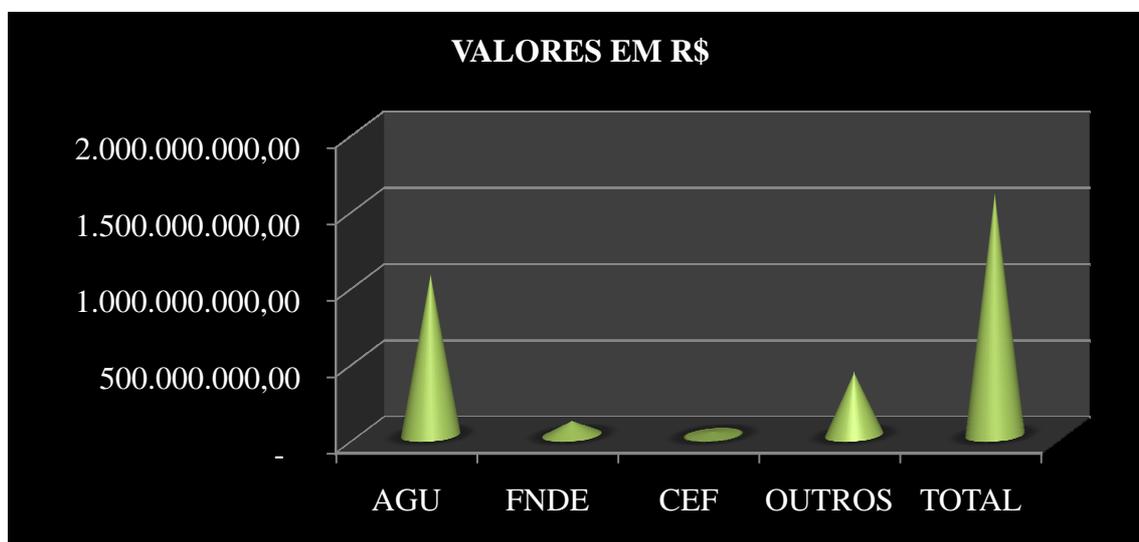
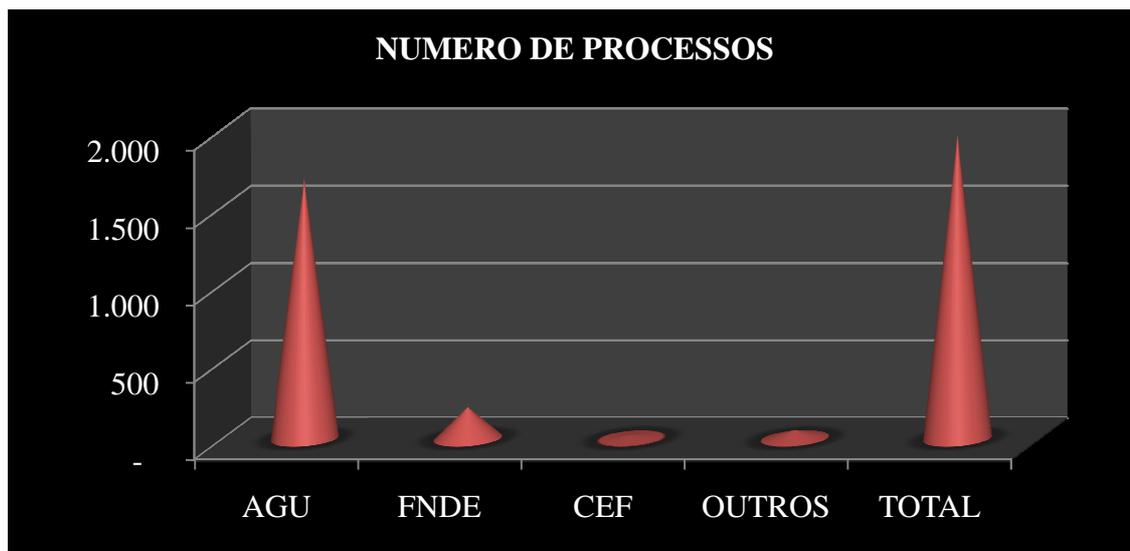
**Tabela 02 - Encaminhamento de Títulos Executivos aos Órgãos Executores**

Executor	Processos	Valores
AGU	1.683	1.051.075.427,68
FNDE	205	92.276.700,90
CEF	23	22.567.895,30
Outros	56	416.585.364,57
<b>Total</b>	<b>1.967</b>	<b>1.582.505.388,45</b>

Fonte: Relatório Gestão do TCU – 2008

Os dados ali apresentados mostram que, do total de 1.967 títulos executivos, 1.683 foram enviados para a AGU o que representou 85,6% do total dos processos que foram encaminhados a todos os órgãos executores, cujos valores representaram mais de 66% do total dos valores a serem cobrados.

Já os gráficos abaixo, nos proporcionam uma visão mais clara da representatividade dos títulos executivos, e dos valores enviados pelo TCU à AGU, em relação aos que foram enviados aos demais Órgãos Executores.



Fonte: Relatório Gestão do TCU – 2008

Cabe notar a importância e a representatividade da AGU, na execução dos processos que envolvam a cobrança de débitos e/ou multas referentes às decisões do TCU.

Por seu turno, também com base em informações colhidas no Relatório de Gestão de 2008 da AGU, tem-se que o indicador de desempenho operacional que mede a eficácia na relação dos Acórdãos oriundos do TCU (1.303), em relação à quantidade de Ações interpostas (1.406), registra um índice de 106%. O total de ações a mais é devido aos Acórdãos remanescentes do ano anterior (1.303) para ajuizamento (1.228), cujo índice foi de 94%,

ressalta-se que essas 1.406 novas ações de execução interpostas, provenientes de acórdãos do TCU visam à recuperação de mais de 6 BILHÕES DE REAIS.

Infelizmente não conseguimos dados concretos dos valores efetivamente recuperados para os cofres públicos, provenientes da cobrança dos títulos executivos, constituídos pelo Tribunal de Contas da União, uma vez que o COMUNICADO Nº 058 - DOF/SGAGU<sup>13</sup>, de 14 de junho de 2007, estabelece, no âmbito da Advocacia-Geral da União, apenas dois códigos para arrecadação por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU: código 13903-3, para Honorários Advocatícios de Sucumbência; e código 13904-1, para Demais Indenizações, abrangendo multas, despesas processuais e indenizações obtidas judicialmente em favor da União.

No dia 14 de setembro de 2009, entrevistamos a Dra. Lydia Pinheiro de Araújo Sá<sup>14</sup>, que nos informou já está em andamento, um estudo que criará novos códigos para arrecadação por meio de GRU, desta forma, haverá um maior detalhamento da origem dos recursos arrecadados, nos proporcionando melhor qualidade na informação e mais transparência na arrecadação dos valores no âmbito da AGU (informação verbal).

Por conta do Acordo celebrado entre a AGU e o TCU, o Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria Geral da União - DEAEX/CGU<sup>15</sup> tem recebido, por via eletrônica, os acórdãos semanais do TCU, o que confere maior agilidade nas respostas – disseminação pela Administração Pública Federal quando há convergência e interposição de recursos quando há divergências.

---

<sup>13</sup> Distribuído por [ccont.cgof@agu.gov.br](mailto:ccont.cgof@agu.gov.br), por meio do 0800SG

<sup>14</sup> Coordenadora-Geral de Créditos e Precatórios do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa – DPP/AGU

<sup>15</sup> Competências disposta por meio do Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007

**4.2      *PEC 25/2009 – Atribui legitimidade ativa aos Tribunais de Contas para ajuizar ações de execução fundadas em suas próprias decisões dotadas de eficácia de título executivo.***

A PEC nº 25/2009 de autoria da Senadora Marisa Serrano do PSDB/MS, pretende atribuir capacidade postulatória aos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

A eminente senadora justifica sua proposição, alegando que “no universo da AGU, as execuções fundadas em decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) são apenas mais algumas de um sem número de feitos aos quais deve dar atenção. Nos Estados, a situação é similar, enquanto, nos Municípios, chega a ser crítica. Na maioria deles, a representação judicial é feita por escritórios de advocacia contratados pelo Poder Público”.

Prossegue a nobre Senadora, em sua crítica ao atual modelo de cobrança judicial da dívida, constituída pelos Acórdãos das Cortes de Contas, ao afirmar que “a maior censura feita a esse modelo é a de que os responsáveis pelas execuções judiciais das decisões dos TCs são, no mais das vezes, subordinados àqueles contra os quais elas serão promovidas”. E conclui a parlamentar, pelo fato de que, “essa circunstância leva a que, não raro, os títulos acabem não sendo executados”, e ainda, completa vossa excelência, “no âmbito federal, a situação não é tão grave quanto nos Estados e, de forma muito mais aguda, nos Municípios”.

Fugiria ao escopo desse trabalho, a análise da efetividade provocada pela aprovação dessa proposta de emenda constitucional, nas finanças dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entretanto, em relação à União, entendemos que, o constituinte, de forma muito clara, definiu as competências do Tribunal de Contas da União, ao longo dos onze incisos do artigo 71 da CF/88, e as estendeu, no que couber, à organização, composição e fiscalização

dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Em relação à Advocacia-Geral da União, no dia 08 de setembro de 2009, entrevistamos o Dr. Mauro Luciano Hauschild<sup>16</sup>, sobre o que ele pensava a respeito dessa PEC. Ele entende que, também de forma sábia, nossos constituintes posicionaram a AGU no capítulo IV da Constituição Federal, destinado as funções essenciais à justiça, não lhe subordinando a quaisquer dos poderes, conferindo-lhe, portanto, status de Órgão de Estado e não de Órgão de Governo, pois os governos são perenes, e o Estado brasileiro é permanente e definitivo, e como tal, precisa ser defendido, com independência interna e soberania externa, portanto, não há que se falar em subordinação da AGU, frente a qualquer dos poderes, a não ser frente a nossa Lei maior (informação verbal).

O presidente do Tribunal de Contas da União, Dr. Ubiratan Aguiar, disse no III Congresso da Advocacia Pública, já referenciado anteriormente, que a AGU está fazendo um trabalho valioso para o estado brasileiro. Ele observou que em determinados momentos chegou a pensar em criar um departamento dentro do Tribunal para mover ações de execução de acórdãos que condenam gestores públicos e empresas pelo desvio de verbas da União. Porém, essa idéia foi superada com o diálogo e a parceria com a AGU, responsável por propor esse tipo de ação<sup>17</sup>.

Uma crítica que deve ser feita, entretanto, é em relação ao cargo de Advogado-Geral da União, o qual é de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, não sendo, o futuro ocupante do cargo, submetido ao Senado Federal, para sabatina e aprovação de seu

---

<sup>16</sup> Adjunto do Advogado-Geral da União

<sup>17</sup> Disponível em: [www.agu.gov.br](http://www.agu.gov.br), acessado em 14 de setembro de 2009

nome para o desempenho de sua missão constitucional, com a independência requerida para o cargo, além de não possuir um mandato fixo.

O fato de ter status de Ministro, e ainda ter que despachar regularmente com o Presidente da República, no exercício de suas atribuições de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, sugerem certa “subordinação“. O que não é verdade.

Para MACEDO (2008), devemos observar que tanto o Advogado-Geral da União, como o Procurador-Geral da República não são caracterizados pela CF/88 como Ministros de Estado, isto por que:

- Os requisitos para investidura nos cargos são diferentes;
- Os Ministros de Estados são nomeados de acordo com o inciso I do art. 84 da CF/88, enquanto que o Advogado-Geral da União é nomeado de acordo com o inciso XVI daquele mesmo artigo;
- O parágrafo único do art. 84 da CF/88, trata distintamente os Ministros de Estado do Advogado-Geral da União; e
- O Advogado-Geral da União é processado e julgado, por crimes de responsabilidade pelo Senado Federal, enquanto que os Ministros de Estado só são julgados pelo Senado Federal, por crimes de responsabilidade que sejam conexos com aqueles de mesma natureza praticados pelo Presidente ou Vice Presidente da República. Nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado são processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

Para que não restasse qualquer dúvida, em relação ao verdadeiro papel da Advocacia-Geral da União, seria muito bem vinda uma Emenda à Constituição, que alterasse

o disposto no § 1º do art. 131 da CF/88, submetendo o nome do Advogado-Geral da União, à sabatina e aprovação do Senado Federal, conferindo-lhe mandato fixo, como ocorre com o Procurador-Geral da República.

Voltando a análise da efetividade, provocada pela aprovação da PEC em comento, obviamente, que o Tribunal de Contas da União, tem em seus quadros de Auditores Federais de Controle Externos, profissionais com notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e de administração pública, que os credencia para ajuizar ações de execução fundadas em decisões do próprio TCU. Entretanto não parece ser razoável o número de auditores disponíveis no Tribunal capazes e com experiência necessária para tal encargo, o Dr. Mauro Luciano Hauschild, inclusive salienta, que por certo iria demandar mais tempo e recursos da União (informação verbal).

Dessa forma, quis o constituinte, que tal encargo, em respeito aos princípios da especialização e da racionalização, coubesse a AGU. Por conta do princípio da descentralização, a AGU criou na Procuradoria-Geral da União, uma Coordenadoria de Ações de Recomposição do Patrimônio da União, Órgão específico para recuperar perdas patrimoniais sofridas pela União e promover a execução de títulos judiciais e extrajudiciais, inclusive os expedidos pelo Tribunal de Contas da União.

A Constituição da República, também expressamente, em respeito aos princípios da especialização da racionalização e da descentralização, atribuiu à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Órgão vinculado à AGU, a representação da União na execução da dívida ativa de natureza tributária<sup>18</sup>. Portanto, é da própria natureza da AGU, a representação judicial e extrajudicial da União e de sua administração indireta, nesse último caso, por meio da Procuradoria-Geral Federal, outro Órgão vinculado à AGU.

---

<sup>18</sup> CF/88, § 3º, art. 131

Acreditamos que, para melhorar a eficiência das ações de execução, baseadas em decisões do Tribunal de Contas da União, a AGU, deveria se fortalecida, dotando-lhe de autonomia, administrativa e financeira. Nesse ponto, entendemos ser pertinente, tecer alguns breves comentários a outra Proposta de Emenda à Constituição, desta feita, a PEC n ° 82/2007, de autoria do deputado Flávio Dino do PCdoB/MA, que pretende atribuir autonomia funcional e prerrogativas aos membros da Defensoria Pública, Advocacia-Geral da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria das autarquias e às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em sua justificativa o eminente Deputado afirma que, “A Advocacia-Geral da União é a instituição constitucional que, no âmbito da administração direta federal, exerce a advocacia de Estado, função essencial à Justiça. No âmbito da administração indireta, a função é desempenhada pela Procuradoria-Geral Federal e pelos procuradores autárquicos.”

Na seqüência, complementa o nobre Deputado, “Assim, a aprovação da nova redação à Seção II do Capítulo das Funções Essenciais à Justiça mostra-se um avanço para o controle prévio de regularidade dos atos administrativos. Por outro lado, a atribuição de autonomias às entidades das esferas estaduais e municipais deriva do Princípio da Simetria”.

Assim, acreditamos que com mais autonomia funcional, a AGU possa desempenhar sua missão institucional de representação Judicial e extrajudicial da União, e a consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo com mais eficiência.

## **5. Conclusões**

Acreditamos que este trabalho de conclusão de curso cumpre com seu objetivo de evidenciar a cooperação entre a Advocacia-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, em defesa do patrimônio público.

Mostramos que a atuação conjunta e articulada entre estes órgãos facilita o intercâmbio e a troca de informações conferindo maior celeridade e racionalidade na execução das ações de cobrança do patrimônio público desviado.

Diante do que foi apresentado, não temos dúvidas de que iniciativas como estas, são fundamentais para combater a corrupção e a improbidade administrativa, além de melhorar a fiscalização do uso de recursos públicos. Contudo, a eficácia da atividade de controle não se resume apenas a parceria entre a AGU e o TCU, dessa forma, essa parceria vem sendo ampliada com a adesão de outras instituições, tais como Ministério Público, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Tribunais de Contas nos estados e municípios, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do próprio cidadão, que tem o poder dever de exercer o controle social da gestão pública, seja através do orçamento participativo, seja por meio da fiscalização das contas dos gestores públicos.

Os dados apresentados comprovam como a cooperação entre a AGU e o TCU tem sido profícua, na recomposição do patrimônio público lesado, reforçamos que só em 2008 foram interpostas 1.406 novas ações de execução, provenientes de acórdãos do TCU, para recuperação de mais de 6 BILHÕES DE REAIS.

O trabalho ainda abordou os tipos de processos, decisões e medidas cautelares adotadas no âmbito do TCU, para mostrar que o princípio do devido processo legal é respeitado pelo TCU, e que, aos gestores e responsáveis, são garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Dedicamos um tópico para explicar como age o MPjTCU, na promoção e defesa da ordem jurídica, perante o Tribunal de Contas da União, e que este Órgão não integra a estrutura do Ministério Público Federal.

Por fim, fizemos breves comentários a respeito de Projetos de Emendas a Constituição que tramitam no Congresso Nacional: PEC 25/2009 da Senadora Marisa Serrano do PSDB/MS que pretende atribuir capacidade postulatória aos Tribunais de Contas, esta PEC no momento encontra-se na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, distribuída ao Senador Francisco Dornelles, para emitir relatório<sup>19</sup>, ressaltamos que o próprio presidente do TCU, está convencido de que a idéia do Tribunal executar seus próprios julgados foi superada com o diálogo e a parceria com a AGU, responsável por propor esse tipo de ação, e que o modelo atual é o que melhor atende aos interesses da Administração Pública; Quanto a PEC 82/2007 de autoria do deputado Flávio Dino do PCdoB/MA, que pretende atribuir autonomia funcional e prerrogativas aos membros da Defensoria Pública e da Advocacia-Geral da União, entre outros, cujo ultimo trâmite em 23 de março de 2009, foi para deliberar sobre a criação, por ato da presidência da Câmara, de uma Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC<sup>20</sup>, esperamos que seja aprovada pelo Congresso Nacional, para que a AGU, com autonomia funcional e prerrogativas para seus membros, possa atuar com mais eficiência em benefício da sociedade brasileira.

Ao finalizarmos este Trabalho de Conclusão de Curso, queremos deixar como contribuição ao Tribunal de Contas da União, sugestão para que, depois de constatado o não recolhimento da dívida no prazo estipulado, encaminhe de imediato cópia dos autos do processo, à AGU para que esta, possa agilizar o processo de cobrança judicial.

---

<sup>19</sup> Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br), acessado em 30 de setembro de 2009

<sup>20</sup> Disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), acessado em 30 de setembro de 2009

## 6. Referências Bibliográficas

ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 3ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 1998.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Lei Orgânica da AGU: Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 9 jun.2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal: Promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acesso em: 9 de junho de 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lei Orgânica do TCU: Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 9 de junho.2009.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e Controle Interno da Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas. 2008.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública: A fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Impetus 2007.

MACEDO, Rommel. **Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. LTr. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª edição. São Paulo: Ed. Atlas. 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 9ª edição. São Paulo: Ed. Atlas. 2006.