

**UNIVERSIDADE TIRADENTES**

**MARIA SALETE FRAGA SILVA PALMA**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL À LUZ DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ASPECTOS  
GERAIS E RELEVANTES**

**Aracaju  
2008**

**MARIA SALETE FRAGA SILVA PALMA**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL À LUZ DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: ASPECTOS  
GERAIS E RELEVANTES**

Monografia apresentada à Universidade Tiradentes, como um dos pré-requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito Público e Controle Externo.

**Orientador: Prof. Msc Eduardo Santos Rolemberg Côrtes**

**Aracaju  
2008**

**MARIA SALETE FRAGA SILVA PALMA**

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL À LUZ DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DA UNIÃO: ASPECTOS GERAIS E RELEVANTES**

Monografia apresentada à Universidade Tiradentes, como um dos pré-requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito Público e Controle Externo.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

---

**Prof. Msc. Eduardo Santos Rolemberg Côrtes  
Orientador**

Aos meus queridos e amados esposo Edson e filhas  
Juliana e Marina, pela compreensão dos momentos  
ausentes, pelo incentivo e motivação nos dias de  
cansaço e desânimo.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela minha existência, inspiração e força para me dedicar a este curso de pós-graduação em Direito Público e Controle Externo.

Ao Conselheiro e Diretor da ECOJAN Carlos Alberto Sobral de Souza, por ter me proporcionado a oportunidade de participar deste curso de especialização, ao oferecer uma vaga à Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (Secex-SE).

Ao orientador, Prof. Msc. Eduardo Rolemberg, que soube exercer essa difícil missão com sabedoria e dedicação.

A todos os professores do curso, pela paciência e dedicação de ensinarem a uma turma de adultos cansados, após uma jornada exaustiva de trabalho.

Ao Vanderson e a Sônia, servidores da ECOJAN, pela dedicação e presteza nas informações necessárias ao andamento e conclusão do curso, com a almejada qualidade e tempestividade.

A todos os colegas da turma, pelos momentos felizes e descontraídos que passamos juntos, os quais ajudaram a superar o cansaço dos quinze meses de duração do curso.

Aos queridos colegas do TCU, em especial, da Biblioteca, da Seplan, João Andrade da Secex-MS e aos da minha amada e inesquecível Secex-SE, especialmente Abhivan, Adriano, Jackson e Rafael, pela colaboração na realização deste estudo.

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver crescer as injustiças, de tanto ver agigantar-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.

Rui Barbosa

## **RESUMO**

A tomada de contas especial é devida quando o Poder Público se defronta com situações excepcionais, como a omissão de prestar contas ou qualquer irregularidade que resulte em dano ao erário ou prejuízo para a Fazenda Nacional, por parte do responsável por qualquer ente da Administração Pública Direta e Indireta. Neste sentido, cabe ao TCU, no âmbito de sua competência, efetivar o controle externo, julgando as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e apreciando a legalidade dos atos de pessoal. Não obstante, constitui objeto de sua função parajudicante o julgamento das tomadas de contas especiais a ele encaminhadas pela autoridade competente. A instauração da TCE perfaz duas fases distintas: a interna e a externa, sendo a primeira responsável pela apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos. Já a fase externa é desenvolvida no âmbito do TCU, e constitui na citação do acusado, respeitando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa, culminando no julgamento das contas. Destarte, a Tomada de Contas Especial, julgada pelo TCU, constitui instrumento poderoso no controle das contas públicas. Exemplo disto está nos dados fornecidos pela Controladoria Geral da União, que registraram 11.392 processos de TCE, no período de 2001 a 2007, onde houve maior incidência de irregularidades nas omissões no dever de prestar contas, seguido de irregularidades na aplicação de recursos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle, Tribunal de Contas da União, Tomada de Contas Especial.

## ***ABSTRACT***

*The taking of special accounts is due when the Public Authorities is faced with exceptional situations, such as failure to account or any irregularity that results in damage to the national coffers or injury to the National Treasury by the responsible thing for any of Public Administration Direct and indirectly. Accordingly, the TCU, within its competence, the effective external control, believing the accounts of those responsible for money, goods and public values and appreciating the legality of acts of staff. However, it is the object of their function to judge taken in the trial of special accounts referred to it by the competent authority. The set up of the TCE makes two distinct phases: the internal and external, the first being responsible for the determination of the facts, identifying those responsible and quantification of damage. Already the external phase is developed within the TCU, and is in the service of the accused, with respect to the principle of the defence and wide, culminating in the trial of accounts. Thus, the Taking of Special Accounts, judged by TCU, is powerful tool in the control of public accounts. An example of this is on data provided by the Controller General of the Union, which recorded 11,392 cases of TCE, in the period 2001 to 2007, where there was a higher incidence of irregularities in omissions in the duty of accountability, followed by irregularities in the application of resources.*

**KEY-WORDS:** *Control, TCU, Taking of Special Accounts.*

## **LISTA DE SIGLAS**

TC – Tribunal de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TCE – Tomada de Contas Especial

CF – Constituição Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

ONGs – Organizações não-governamentais

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

RI – Regimento Interno

DF – Distrito Federal

Segepress – Secretaria Geral da Presidência

Segedam – Secretaria Geral de Administração

Segecex – Secretaria Geral de Controle Externo

Adfis – Secretaria Adjunta de Fiscalização

Adcon – Secretaria Adjunta de Contas

Secex – Secretaria de Controle Externo

Sefip – Secretaria de Fiscalização de Pessoal

Secob - Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União

Sefid – Secretaria de Fiscalização de Desestatização

Seprog - Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Sefti – Secretaria de Fiscalização, tecnologia e informação

Semag - Secretaria de Macroavaliação Governamental

Serur – Secretaria de Recursos

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

CADIRREG – Cadastro de Contas Julgadas Irregulares

ISC – Instituto Serzedello Côrrea

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

IN – Instrução Normativa

SFC – Secretaria Federal de Controle

CGU – Controladoria Geral da União

LUJ – Lista de Unidade Jurisdicionada

SUS – Sistema Único de Saúde

MPF – Ministério Público Federal

SIAFI – Sistema Administração Financeira

AGU – Advocacia Geral da União

FANESE – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>15</b>
2.1 A Ação de Controle na Administração Pública.....	16
2.1.1 Conceituações Fundamentais na Administração Pública.....	16
2.1.2 Modalidades de Controle.....	19
2.1.3 Alcance do Controle Judicial.....	24
2.1.4 Controle Popular ou Social.....	27
2.2 O Controle exercido pelo Tribunal de Contas da União.....	33
2.2.1 Criação do TC no decorrer das Constituições.....	34
2.2.2 Composição e jurisdição do TCU.....	41
2.2.2.1 Estrutura do TCU.....	47
2.2.3 Competências atribuídas ao TCU.....	50
2.3 Tomada de Contas Especial no âmbito do TCU.....	64
2.3.1 Conceito e objetivo da TCE.....	65
2.3.2 Procedimento e Processo na TCE.....	71
2.3.3 Princípios aplicáveis às tomadas de contas especiais.....	73
2.3.3.1 Princípio da Legalidade.....	74

2.3.3.2 Princípio do informalismo ou do formalismo moderado.....	75
2.3.3.3 Princípio da oficialidade.....	76
2.3.3.4 Princípio da publicidade.....	76
2.3.3.5 Princípio da verdade material.....	78
2.3.3.6 Princípio da economia processual.....	78
2.3.3.7 Princípios do contraditório e da ampla defesa.....	79
2.3.3.8 Princípio do devido processo legal.....	81
2.3.3.9 Princípio da proteção ao erário.....	82
2.3.3.10 Princípio da razão suficiente ab-rogável.....	82
2.3.4 Fases da TCE.....	83
2.3.5 Instrução Normativa TCU n.º 056/2007.....	88
2.3.6 Instauração de TCE pela CGU, no período de 2001 a 2007.....	96
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A abordagem sobre a função do Controle na Administração Pública brasileira é antiga, e surgiu da necessidade de se impedir desvios ao objetivo primórdio da Administração, que é o bem-estar social e o interesse público. Neste sentido, e atendendo aos apelos sociais de transparência da coisa pública, o controle, como função técnica no Brasil, adotou como principal instrumento o Tribunal de Contas, normatizando seu funcionamento e competência na Constituição Federal.

Dentre os Tribunais de Contas que se dedicam a exercer a função de controle destaca-se o Tribunal de Contas da União – TCU, incumbido constitucionalmente de auxiliar o Congresso Nacional a exercer 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.

Quando o Poder Público se defronta com situações como a de dano ao erário, precisa, de imediato, tomar as contas do Responsável em caráter especial, o que caracteriza a TCE- Tomada de Contas Especial.

No âmbito do TCU, cabe somente o julgamento da TCE instaurada em função da omissão da prestação de contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados, da ocorrência de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, resultante em dano ao erário. Nesse contexto, a Tomada de Contas Especial aparece como um processo excepcional de natureza administrativa, visando apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.

O problema que se pretende responder na pesquisa é o seguinte: Quais os aspectos gerais e relevantes da Tomada de Contas Especial, vislumbrados à luz do Tribunal de Contas da União?

Em resposta ao problema formulado, a presente pesquisa está estruturada em três partes, a iniciar-se por esta introdução. A segunda Parte contém a Fundamentação Teórica, que por sua vez, está dividida em três capítulos, que dissertam sobre a Ação de Controle na Administração Pública, o Controle exercido pelo Tribunal de Contas da União e a Tomada de Contas Especial no âmbito do TCU.

A terceira e última parte da pesquisa culmina nas conclusões a que se chegou, através da análise dos dados contidos na fundamentação teórica.

O Objetivo Geral da pesquisa é caracterizar a Tomada de Contas Especial, destacando a ação do Controle exercida pelo Tribunal de Contas da União, e os aspectos gerais e relevantes que a constituem.

Como objetivos específicos, destaca-se:

- ✓ caracterizar a função de controle, ressaltando suas conceituações, modalidades e alcance na administração pública;
- ✓ destacar o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, TCU, situando esse Órgão no contexto pesquisado;
- ✓ caracterizar a Tomada de Contas Especial no âmbito do TCU, demonstrando os procedimentos, princípios e fases que a norteiam;
- ✓ demonstrar de forma ilustrativa as ações de Tomadas de Contas Especiais, como forma de melhor visualizar a parte teórica.

Justifica-se a presente pesquisa pela importância do tema abordado como mecanismo de orientação para gestores públicos, profissionais da área e sociedade de modo geral, bem como pela escassez de publicações relativas ao tema em foco.

O tipo de pesquisa foi exploratória de caráter bibliográfico e documental, porque se baseou na coleta de informações contidas em livros, revistas, artigos publicados na internet e documentos fornecidos por órgãos governamentais, para que fossem atingidos seus objetivos. O método utilizado na presente pesquisa foi o dialético, que procura contestar os fatos encontrados no referencial teórico com os reais observados na situação delimitada, enfatizando suas contradições. Nesse ínterim é que foram coletadas as conceituações e delimitações teóricas, para depois confrontá-las com a realidade inserida ao fim da pesquisa.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Não se pode falar em Tomada de Contas Especial sem situar o Controle na Administração Pública. Segundo Diniz (2005, p. 1064), o controle administrativo é [...] “aquele autocontrole feito pela Administração Pública sobre seus próprios atos, fiscalizando o seu mérito e até mesmo revogando-os, invalidando-os”.

Desta forma, mister se faz iniciar a fundamentação teórica desta pesquisa demonstrando as características que permeiam o controle na Administração Pública, seu histórico, conceitos, modalidade, classificações e alcance, arrematando o tema com assunto bastante moderno e importante para o contexto pesquisado, o controle popular.

O segundo capítulo traz uma visão geral do Tribunal de Contas da União, órgão fiscalizador e objeto desta pesquisa, destacando-se suas principais características, composição e jurisdição, Estrutura e Competências. Não se pode olvidar, de pronto, que uma das competências do Tribunal de Contas da União é justamente julgar os processos de tomada de contas especial, oriundos da Controladoria Geral da União.

Finalmente, o terceiro capítulo se propõe a destacar os principais aspectos da Tomada de Contas Especial, abrangendo conceitos e objetivos, procedimentos, princípios, fases e motivos de instauração, culminando com exemplo ilustrativo das tomadas de contas especiais instauradas pela Controladoria Geral da União, no período de 2001 a 2007.

## 2.1 Ação de Controle na Administração Pública

A necessidade de controle dos gastos públicos é antiga, coincidindo com a evolução do próprio homem. Dos primeiros grupos sociais evoluiu-se para comunidades baseadas em relação de trocas. Para regulamentar estas relações, surgiu o mercado e, a partir deste, surgiram os governos, que passaram a funcionar como mediadores dessas relações, impondo-lhes critérios, regras e limites preestabelecidos, como forma de garantir proteção ao próprio mercado e à comunidade (SILVA, 1999).

No Brasil, a história do controle iniciou-se no período colonial, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro jurisdicionadas a Portugal. Em 1808, com a chegada da família real e a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, foram criados o Erário Régio (encarregado da guarda dos tesouros reais) e o Conselho da Fazenda, responsável pelo controle dos gastos públicos. Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, surgiram então os primeiros orçamentos públicos e balanços gerais, iniciando-se, assim, as primeiras tentativas efetivas de controle da gestão governamental no Brasil (IDEM, 1999).

### 2.1.1 Conceituações fundamentais na Administração Pública

Alguns conceitos inerentes à Administração Pública fazem-se necessários para que se compreenda o contexto da pesquisa.

Destarte, a definição de controle está relacionada com a derivação francesa *controler* (registrar, inspecionar, examinar) ou italiana *controllo* (registro, exame). Para

Ferreira (1986, p. 469), controle “[...] é ato ou poder de controlar; domínio, governo. Fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não desviem das normas preestabelecidas”.

Segundo os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles (2006, p.663):

a palavra *contrôle* é de origem é de origem francesa (*contrôle*) e, por isso sempre encontrou resistência entre os cultores do vernáculo. Mas, por ser intraduzível e insubstituível no seu significado vulgar ou técnico, incorporou-se definitivamente ao nosso idioma, [...] e no Direito pátrio, o vocábulo *contrôle* foi introduzido e consagrado por Seabra Fagundes desde a publicação de sua insuperável monografia *O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* (1ª Ed. 1941). Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. (grifo do autor).

O administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p.801) ensina que “[...] no Estado de Direito, a Administração Pública sujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenta as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares”.

No entender de Di Pietro (2007, p. 671 e 672), o controle da Administração Pública pode ser definido como

[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

Segundo Fernandes (2003, p. 33), “Limitar o poder: eis a síntese do controle”.

Explica o autor:

O controlar, porém, precisa estabelecer-se em regras. Não pode ser uma função sem regramentos, sob pena de transformar o controlador em *poder*. Assim, há que ter função restrita e limitada a modelo previamente estabelecido, para que possa avaliar a regularidade da conduta que será controlada. (Fernandes, 2003, p. 33) grifo do autor.

Aliada à definição de controle encontra-se a de Administração Pública, para quem a doutrina reserva diversos sentidos e definições. De acordo com Di Pietro (2007, p. 45) basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente o termo Administração Pública:

- em sentido **subjetivo, formal ou orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa (grifo da autora);
- em sentido **objetivo, material ou funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo (grifo da autora).

Di Pietro (2007, p.52) define Administração Pública, em sentido subjetivo, adotado no contexto desta pesquisa, como o “[...] **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado**”. (grifo da autora)

Para a supra-citada autora (Op. cit.), a Administração Pública sujeita-se, no exercício de suas funções, a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os seus próprios atos.

O administrador público ou agente público não é o titular da coisa, mas apenas administra a coisa pública. O controle existe para preservar o indivíduo dentro do Estado, para evitar extravagância dos agentes públicos com a coisa pública.

Outro importante conceito correlacionado ao contexto da pesquisa é o de agente público que, na definição de Di Pietro (2007, p. 476), “[...] **é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta**” (grifo da autora).

### 2.1.2 Modalidades de Controle

Afonso da Silva (2003, p.726) menciona que “As expressões *formas de controle, tipos de controle e sistema de controle* são empregadas pela doutrina sem muita precisão de sentido”. (grifo do autor), classificando-as em face do Direito Constitucional brasileiro:

Quanto à forma, o controle orçamentário distingue-se:

- 1) segundo a natureza das pessoas controladas, em controle sobre os administrados e sobre os funcionários do serviço de contabilidade, exigindo-se que preste contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (Parágrafo único, art. 70 da CF);
- 2) segundo a natureza dos fatos controlados, em controle contábil, financeiro, operacional e patrimonial (art.70 da CF);
- 3) segundo o momento do seu exercício, em controle a priori, concomitante e a posteriori;
- 4) segundo a natureza dos organismos controladores em controle administrativo (exercido pelos administradores, agentes públicos), controle jurisdicional (exercido pelos órgãos do Poder Judiciário) e controle político (exercido pelo parlamento e seus prepostos e auxiliares);

Quanto aos tipos, a Constituição reconhece os seguintes controles (arts. 70 e 74):

- 1) de legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- 2) de legitimidade, afim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual;
- 3) de economicidade, verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício;
- 4) de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- 5) de resultados, de cumprimento de programas de trabalho e de metas, expresso em valores monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Quanto ao sistema de controle, em interno e externo.

De uma forma divergente, exceto com relação ao momento do controle, Di Pietro (2007, p.672 e 673) classifica o controle:

Quanto ao **órgão** que o exerce, o controle pode **administrativo, legislativo e judiciário** (grifo da autora).

Quanto ao **momento** em que se efetua, pode ser:

**prévio** é um controle **preventivo**, porque visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público (grifo da autora);

**concomitante**, como o próprio nome diz, acompanha a atuação administrativa no momento mesmo em que ela se verifica (grifo da autora);  
**posterior** tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los (grifo da autora).

O controle ainda pode ser:

**interno** é o controle que cada um dos poderes exercem sobre seus próprios atos e agentes (grifo da autora);

**externo** é o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle de Administração Direta sobre a Indireta (grifo da autora).

**Legalidade** ou de **mérito**, conforme o aspecto da atividade administrativa a ser controlada. O primeiro pode ser exercido pelos três Poderes; o segundo cabe à própria Administração e, com limitações, ao Poder Legislativo (grifo da autora).

Segundo Meirelles (2006, p. 664-667), o controle diversifica-se quanto ao fundamento, quanto ao controle finalístico, quanto à localização do órgão que os realiza, quanto ao momento e quanto ao aspecto controlado, conforme transcrito:

Quanto ao *fundamento* podem ser:

*Controle hierárquico* é o que resulta automaticamente do escalonamento vertical dos órgãos do Executivo, em que os inferiores estão subordinados aos superiores. Daí decorre que os órgãos de cúpula têm sempre o controle pleno dos subalternos, independentemente de norma que o estabeleça. [...] pressupõe as faculdades de supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis. (grifos do autor)

*Controle finalístico* é o que a norma legal estabelece para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas. Por isso mesmo, é sempre um controle limitado e externo. Não tem fundamento hierárquico, porque não há subordinação entre a entidade controlada e a autoridade ou órgão controlador. É um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada. (grifos do autor)

Quanto à *localização* do órgão que os realizam:

*Controle interno* é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado *interno*, como *interno* será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem. (grifos do autor)

*Controle externo* é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário, [...]. (grifos do autor)

*Controle externo popular* é o previsto no art. 31, § 3º, da CF, determinando que as contas do Município (Executivo e Câmara) fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. A inexistência de lei

específica sobre o assunto não impede o controle, que poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como o mandado de segurança e a ação popular. (grifos do autor)

Quanto ao *momento* podem:

*Controle prévio ou preventivo* (“*a priori*”) é o que antecede à conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia. Exemplos: a liquidação da despesa, para oportuno pagamento; a aprovação do Senado Federal para a União, o Estado-membro ou o Município contrair empréstimo externo. (grifo do autor)

*Controle concomitante ou sucessivo* é todo aquele que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação, como por ex., a realização de auditoria durante a execução do orçamento; o seguimento de um concurso pela corregedoria competente; a fiscalização de um contrato em andamento. (grifos do autor)

*Controle subsequente ou corretivo* (“*a posteriori*”) é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia. Exemplos: a homologação do julgamento de uma concorrência; o visto das autoridades superiores em geral. Observe-se que o controle judicial dos atos administrativos é, normalmente, subsequente ou corretivo, salvo em mandado de segurança preventivo, em ação civil pública e em ação popular, que, em alguns casos, antecede a conclusão do ato impugnado. (grifos do autor)

Quanto ao *aspecto* controlado:

*Controle de legalidade ou de legitimidade* é o que objetiva verificar unicamente a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem. Mas por *legalidade* ou *legitimidade* deve-se entender não só o atendimento das normas legisladas como, também, dos preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado. [...] tanto pode ser exercido pela Administração quanto pelo Legislativo ou pelo Judiciário, com a única diferença de que o Executivo exercita-o *de ofício ou mediante provocação recursal*, ao passo que o Legislativo só o efetiva nos *casos expressos* na Constituição, e o Judiciário através de *ação adequada*. Por este controle o ato ilegal ou ilegítimo só pode ser *anulado* e não *revogado*, como erroneamente se diz. (grifos do autor)

*Controle de mérito* é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado. Daí por que esse controle compete normalmente à Administração, e, em casos excepcionais, expressos na Constituição, ao Legislativo (CF, art. 49, IX e X), mas nunca ao Judiciário. A *eficiência* é comprovada em face do desenvolvimento da atividade programada pela Administração e da produtividade de seus servidores; o *resultado* é aferido diante do produto final do programa de trabalho, levando-se em conta o trinômio custo-tempo-benefício; a *conveniência* ou *oportunidade* é valorada internamente pela Administração - e unicamente por ela - para a prática, abstenção, modificação ou revogação do ato de sua competência. Vê-se, portanto, que a verificação da eficiência e do resultado é de caráter eminentemente técnico, vinculada a critérios científicos, ao passo que o juízo da conveniência ou oportunidade é fundamentalmente político-administrativo e discricionário, razão pela qual o controle daquelas condições (eficiência e resultado) pode ser exercido por órgão especializado até mesmo estranho à Administração e o desta (conveniência e oportunidade) é privativo das chefias do Executivo e, nos casos constitucionais, por órgão do Legislativo em funções político-administrativas. (grifos do autor)

[...], para plena consecução de seus objetivos, os controles podem ser combinados e conjugados nos seus tipos e formas de atuação. Assim, um ato do Executivo, sujeito a controle externo e prévio do Legislativo, pode ser submetido posteriormente ao controle interno e concomitante da própria Administração e, a final, sujeitar-se ao controle de legalidade do Judiciário, se argüido de lesivo ao direito individual do postulante de sua anulação ou ao patrimônio público.

Segundo Di Pietro (2007, p. 685) “o controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois.”

A mesma autora (Op. cit., 2007, p.685) acrescenta:

Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional.

Para Di Pietro (2007), o controle legislativo pode ser político ou financeiro. O controle político abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apreciando as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público. Já o controle financeiro é disciplinado nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, sendo, portanto, aquele exercido pelos Tribunais de Contas e Conselhos de Contas dos Municípios. Em síntese, o controle legislativo da Administração Pública pode ocorrer sob dois aspectos: o político e o financeiro. O primeiro, estudado pelo Direito Constitucional, está diretamente relacionado ao “sistema de freios e contrapesos”, enquanto o segundo, estudado pelo Direito Administrativo, refere-se à atividade administrativa propriamente dita.

O controle interno está previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal (CF), que institui que cada um dos poderes manterá, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
  - II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
  - III – exercer o controle das operações de créditos, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
  - IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- (MEDAUAR, 2004, p.71)

O parágrafo 1º do artigo 74 determina a solidariedade dos responsáveis pelo controle interno quando, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas da União (TCU).

O artigo 71 da CF estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU.

O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública deve-se limitar ao previsto na CF, em respeito ao princípio da separação de Poderes.

O Controle do Poder Legislativo divide-se em controle político, exercido no âmbito federal pelo Congresso Nacional e nas esferas estadual e municipal, respectivamente, pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais e o controle técnico, a cargo do TCU na esfera federal, e dos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, quando houver, no âmbito estadual e municipal, respectivamente.

Para Afonso da Silva (2003, p.728) “o controle externo é, pois, *função do Poder Legislativo*, [...] um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnica-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico [...]” (grifo do autor).

A Constituição de 1988, em seu artigo 127, concedeu ao Ministério Público autonomia funcional e administrativa, elevando-o à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

### 2.1.3 Alcance do controle judicial

O controle judicial ou judiciário é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário (art. 92 da CF) por meio da função jurisdicional, com vistas à defesa dos administrados e manter a administração no estrito cumprimento das normas legais vigentes, verificando-se a observância do princípio da legalidade pela administração. Portanto, toda a Administração Pública está sujeita ao controle judicial. O objeto deste controle são os atos administrativos praticados pelos Poderes Executivo, Legislativo e pelo próprio Judiciário. Trata-se de um controle da legalidade dos atos administrativos, abrangendo o exame de sua conformidade com a legislação, bem como os elementos fáticos e princípios gerais que o legitimaram.

Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência dos Tribunais, pautada pelos princípios expressos neste julgado do Supremo Tribunal Federal (STF, 2008, p.03):

A legalidade do ato administrativo, cujo controle cabe ao Poder Judiciário, compreende não só a competência para a prática do ato e de suas formalidades extrínsecas, como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato, desde que tais elementos estejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo<sup>1</sup>.

No entanto, com relação ao controle de mérito, há discordância. Sob o aspecto do sistema de controle externo, o que, em tese, não seria permitido ao Poder Judiciário o controle do mérito administrativo, ou seja, da conveniência, oportunidade e justiça dos atos de gestão, em outras palavras, o poder discricionário do administrador.

Segundo Meirelles (2006), o mérito administrativo, relacionando-se com questões políticas e elementos técnicos, refoge ao âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito.

---

<sup>1</sup> STF, RDA 42/227 e no mesmo sentido, TJSP, RT 206/114, 254/247.

Os Tribunais de Contas requerem o *status* de instância única de análise do mérito das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos. Portanto, a deliberação acerca do mérito não pode ser revista pelo Poder Judiciário, o qual deve ater-se ao exame dos critérios de legalidade e legitimidade e as decisões das Cortes de Contas representam “coisas julgadas”. Eventualmente, o responsável pelas contas públicas poderá recorrer ao controle judicial, o qual, somente pode rever o julgamento das Cortes de Contas sob o aspecto da legalidade, não se adentrando ao exame dos motivos determinantes, ou seja, acerca do mérito, que é competência exclusiva do gestor e nos casos ressalvados constitucionalmente, pelo Legislativo.

A reivindicação acima, porém, é contestada pela corrente doutrinária com base no princípio de que não existem atos preservados do exame judicial constante no inciso XXXV, art. 5º da CF, o qual reza que a lei não excluirá lesão ou ameaça a direito da apreciação do Poder Judiciário. Nesse sentido leciona Moura e Castro (2005, p. 149):

O julgamento das contas proferido pelo órgão de controle externo é precedido do contraditório e da ampla defesa, em respeito ao disposto no art. 5º, LV, da Constituição, bem como é solucionada por meio de um ato típico de jurisdição. Assim não pode ser o seu mérito rediscutido no âmbito do Poder Judiciário, a menos que haja uma manifesta ilegalidade, isto é, vício de forma.

No entendimento de Fernandes (2003, p. 118):

[...] Não pode o juiz pretender examinar uma questão, se não ficar evidenciada cristalina lesão ordem jurídica. Em nome da harmonia – não dos poderes, mas do direito -, não se admite o exercício da aplicação concreta da lei com o afastamento da competência da autoridade administrativa.

Nesse sentido, revela José Cretella Jr:

Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento.

O constitucionalista e administrativista Celso Ribeiro Bastos (1994, p. 101) ensina que: “O aspecto da legalidade é suscetível de revisão pelo Poder Judiciário. O de mérito não.”, e cita os seguintes acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ao judiciário é vedado, no exercício do controle jurisdicional, apreciar o mérito dos atos administrativos, para dizer do acerto da justiça, da utilidade, da moralidade, etc., de cada procedimento. Não pode o juiz substituir-se ao administrador; compete-lhe, apenas, contê-lo nos estritos limites da ordem jurídica ou compeli-lo a que os retorne (TJSP, REO 165.977).

O controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas, por legalidade ou legitimidade, se entende, não só a conformação do ato à lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo. (TJSP, Ap. 151.580, RDA, 89:134).

Frederico Pardini (apud Fernandes, 2003, p.139), em sua tese de doutorado em direito público, explica bem essa função jurisdicional:

É claro que o conteúdo da jurisdição dos Tribunais do Poder Judiciário difere do conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas da União. O conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas, exercida com exclusividade, examina a legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas; enquanto a jurisdição dos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das duas partes que compõe a relação processual.

Pontes de Miranda (apud Fernandes, 2003, p. 143) esclarece que:

Desde 1934, [...] a função de julgar as contas está claríssima, no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*. Ou o tribunal julga ou não julga (...). Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na situação em que se acham, *ex hypothesi*, os responsáveis para com a Fazenda Pública. Não pode, assim, o legislador ordinário negar o valor de sentença às decisões dos Tribunais de Contas, em relação aos responsáveis por dinheiros públicos.

[...] As questões decididas pelos Tribunais de Contas, no julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos, não são simples *questões prévias*; são *questões prejudiciais*, constituem o *prius* lógico jurídico de um crime ou, pelo menos, de circunstância material desse. (grifos do autor)

Com a mesma certeza e lucidez, conclui Fagundes (1979, p. 82)

Ao poder Judiciário não compete rever as manifestações das Cortes de Contas, nesse particular, senão acolhê-las como elemento válido, já assente, para favorecer ou comprometer aquele que vá, ou seja (sic) chamado a juízo, em torno de dinheiros ou valores públicos em geral, confiados à sua gestão ou guarda.

Para Fernandes (2003, p. 145), “também o Supremo Tribunal Federal tem admitido, reiteradamente, essa tese, ressalvados apenas os casos em que os tribunais de contas não têm garantido a ampla defesa, viciando o julgamento”.

A competência para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos é exclusiva do TCU, não sendo admitida a revisão do mérito de suas decisões por nenhum órgão, instância ou Poder, salvo na hipótese de nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade, assim declaradas exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

#### 2.1.4 Controle popular ou social

O controle popular ou social no Brasil tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988, denominada a “Constituição Cidadã”, que, pautando-se pelos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações da Administração Pública na busca do bem comum e do interesse público.

No dizer de Fernandes (2004, p.24), “o controle, [...] exige, como o regime democrático, um grau de desenvolvimento da sociedade e dos agentes da Administração para alcançar seu escopo, evoluindo de modo permanente, como num ciclo de realimentação constante: democracia – controle – democracia.”

O § 2º, art. 74 da CF institui que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar irregularidade ou ilegalidade perante o TCU, colocando-o como ouvidor geral da sociedade brasileira.

Outras formas de controle que o cidadão pode ou deve exercer sobre a Administração Pública estão expressas no art. 5º da CF, a saber (MEDAUAR, 2005):

- o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (inc. XXXIII);

- o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder (inc. XXXIV, alínea a);
- propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (inc. LXXIII).

Mais uma hipótese de participação popular, dessa vez, na esfera municipal, é a prevista no § 3º, art. 31 da CF, o qual estabelece que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Manifesta-se novamente o controle popular na Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, quando estabelece que “qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, [...]”<sup>2</sup> (MEDAUAR, 2005, p. 694).

Bandeira de Mello (2003, p. 803 e 804), cita mais dois meios de controle popular sobre os agentes públicos. Primeiro, mediante a Lei 4.898, de 9.12.65, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade, e estabelece que qualquer pessoa pode suscitar o controle da Administração para que seja sancionado o agente que haja incidido em “abuso de autoridade”

O segundo é por meio da Lei n.º 8.429, 2.6.92, mais conhecida como a “Lei de Improbidade Administrativa”, a qual disciplina nos artigos 14 e 22 que qualquer pessoa pode representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação

destinada à apuração de atos ilícitos, como por exemplo: nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, dano ao erário, etc., sem prejuízo de representar ao Ministério Público.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, estabelece que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”, caracterizando assim o controle como direito fundamental, como explica Fernandes (2003, p.37).

O Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, que dispõe sobre a organização da Administração, dentre outras providências, estabelece no art. 6º, inciso V o Controle como um dos princípios fundamentais.

Considerando que o povo elege os seus representantes na Câmara Federal, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais, indiretamente está exercendo o poder político sobre a Administração Pública.

Nesse sentido, salienta Fernandes (2004, p. 25): “Se é o povo que mantém o Estado e, por meio dos seus legítimos representantes, define a aplicação dos recursos públicos, nada mais adequado do que lhe atribuir a titularidade do controle externo da Administração Pública”.

Ultimamente, tem-se falado e escrito sobre o controle social, principalmente nos momentos em que a sociedade assiste perplexa, os desvios dos recursos públicos em escândalos que, de forma recorrente, suscitam questões sobre a efetividade da atuação do controle oficial e a necessidade de um maior envolvimento da população na fiscalização dos gastos, em razão de sua proximidade com a ocorrência dos fatos e das limitações de recursos humanos e orçamentários dos órgãos de controle.

No entendimento de Fernandes (2003, p. 50):

---

<sup>2</sup> § 1º, art. 113 da Lei 8.666/93

O primeiro e talvez o mais valioso sistema de controle seja o social. Tratado em compêndio de política e de filosofia, mostra-se, sem dúvida, como o único verdadeiramente eficaz, porque considera todos os integrantes da sociedade. Por vezes, num esforço extraordinário, tenta-se remover a letargia social, para alavancar a expressão de uma consciência que se revela imanente no corpo social, aguardando motivação. [...]  
No Brasil, o controle social encontra ressonância no Estatuto Político Fundamental, embora seu exercício ainda seja incipiente.

Segundo Fernandes (2003, p. 224): “a prática vem revelando que o controle social, [...] só atua quando o nível de desenvolvimento social e intelectual de uma nação é suficiente. [...].

Moreira Neto (2005, p. 127) considera que

[...] a vitalidade do controle social depende sobretudo da educação do cidadão para a democracia, particularmente, no caso em exame da área de atribuições das cortes de contas, para que essa função participativa tenha êxito, uma específica educação voltada à consciência da *res pública* e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado (grifos do autor).

O Tribunal de Contas da União, empenhado em contribuir para o estímulo ao controle social, passou a integrar o rol de objetivos institucionais estabelecidos pelos planos estratégicos a partir de 2003, dando ensejo à realização de diversas ações para o seu fortalecimento, como por exemplo, o Projeto “Diálogo Público”, convertido em Programa a partir de 2006. Tal evento é realizado em todo o território nacional, e tem como objetivo precípuo aproximar o cidadão do TCU, incrementando o diálogo.

O Diálogo Público é o conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU e a sociedade, o Congresso Nacional e os Gestores Públicos. Para os Tribunais de Contas, a ação de Diálogo Público, por excelência, constitui-se na promoção da cidadania por intermédio do estímulo ao controle social exercido pelos cidadãos diretamente ou por intermédio dos órgãos de controle, e na promoção de competências para o exercício do controle.

Este programa tem como objetivos principais:

- incentivar a participação ativa de representantes da sociedade na fiscalização de recursos públicos;
- desenvolver conhecimentos que favoreçam o bom desempenho dos gestores públicos;
- divulgar a forma de atuação do TCU na fiscalização dos recursos públicos em benefício da sociedade;
- fornecer informações sobre controle de recursos públicos e melhorar a comunicação entre os órgãos de controle, os gestores públicos e a sociedade.

O público alvo das ações do Diálogo Público são os gestores públicos federais, estaduais e municipais, e seus fiscalizadores: os Tribunais de Contas, o Poder Legislativo e a sociedade. Dentre os diversos segmentos de público contidos em "sociedade", ênfase especial para educadores, alunos, membros de conselhos de fiscalização, como os conselheiros da merenda escolar, assistência social e também os representantes das Organizações Não Governamentais - ONGs.

Este programa realiza-se em duas vertentes: ações educacionais voltadas à construção da cidadania por meio do exercício do controle social e ações educacionais dirigidas aos gestores públicos visando à melhoria da gestão pública. Os instrumentos utilizados em ambas as vertentes são a realização de ações de capacitação (palestras, oficinas de trabalho), a distribuição de publicações de cunho educativo, e das visitas monitoradas de estudantes do ensino superior às dependências do TCU.

Verifica-se que logo após a realização destes eventos nas Secretarias de Controle Externo localizadas em cada capital brasileira há um aumento de denúncias efetuadas pela comunidade, cumprindo o objetivo proposto do Programa.

A atuação do TCU tem se pautado pela busca do diálogo com a sociedade. Além da realização dos eventos denominados “Diálogo Público” mencionados acima, por meio da

Resolução TCU n.º 169, de 05/05/2004, foi instituída a Ouvidoria, abrindo um canal de comunicação permanente entre o TCU e a sociedade, com o objetivo de recepcionar sugestões de aperfeiçoamento, críticas, reclamações, denúncias e informações referentes ao serviço prestado pelo TCU e os atos praticados por agentes públicos alusivos a aplicação de recursos federais. A ouvidoria do TCU funciona como porta-voz do cidadão, recebendo as suas manifestações, cadastrando-as e encaminhando-as aos setores competentes do Tribunal para averiguação e providências devidas.

Outras ações, no âmbito do TCU, foram adotadas para o fortalecimento do controle popular, como exemplos a edição de ato normativo<sup>3</sup>, que disciplina o desenvolvimento destas ações, bem como a elaboração e divulgação de cartilhas e outras publicações voltadas ao estímulo, como as Cartilhas para os Conselheiros do PNAE e Assistência Social, Meio Ambiente, etc.

Para Moreira Neto (2005, p. 129 e 130):

[...] os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas órgãos do Estado para serem também órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos que adentram o século XXI. (grifos do autor)

Constata-se que o controle é exercido em todos e por todos os Poderes e desempenha importante papel nas relações Estado e Sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. À medida que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos. Não existe República sem controle, é um princípio implícito e não expreso. Também é

---

<sup>3</sup> Portaria TCU n.º 176, de 3/8/2004, a qual estabelece, entre outras medidas, a realização de encontros de natureza educativa com segmentos organizados da sociedade civil, a exemplo de conselhos, associações, organizações não-governamentais e outros assemelhados com os Conselhos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, quando houver uma fiscalização num Município Brasileiro.

indispensável à participação popular, a sua conscientização de que a defesa da coisa pública nada mais é que a defesa do próprio cidadão na comunidade.

## **2.2 O controle exercido pelo Tribunal de Contas da União**

Todo Estado de Direito pressupõe a submissão do próprio Estado às leis que ele edita. Daí a necessidade de um órgão controlador da atividade estatal a fim de evitar que se cometam ilegalidades. Assim, a função originária do Tribunal de Contas da União era a de controlar a legalidade dos atos concernentes à execução orçamentária. Hoje, como sabemos, sua missão não se exaure no exame da legalidade. (HARADA, 2004, p. 108)

A Seção IX, Capítulo I, Título IV da CF refere-se à fiscalização Contábil Financeira e Orçamentária. Consoante o disposto no art. 75 da CF as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (Parágrafo único, art. 75 da CF).

No Brasil, atualmente, há o Tribunal de Contas da União, vinte seis Tribunais de Contas dos Estados, um Tribunal de Contas do Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios dos Estados do Ceará, da Bahia, do Goiás e do Pará e dois Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. (MOURA E CASTRO, 2005, p. 139-140)

Assim, considerando que a organização e atribuições do TCU servem de parâmetros para as demais cortes de contas, o foco deste capítulo concentrar-se-á nesse órgão.

O Ministério Público tem exercido um importante papel no controle da Administração Pública, em virtude das funções que lhe foram atribuídas com a Constituição de 1988, em seu art. 129, especialmente a de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, constante no inciso II do citado artigo.

Para Fontes (2006, p. 2) o “Ministério Público foi alçado à condição de defensor geral da coletividade, identificado por vezes à figura do *ombudsman*”.<sup>4</sup>

Segundo Di Pietro (2007, p.672), “[...] a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da Administração Pública”.

### 2.2.1 Criação do Tribunal de Contas no decorrer das Constituições

A primeira Constituição Imperial do Brasil (1823) registra em seu art. 170, que a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Tesouro {sic} Nacional. Em seu art. 172 estabelece a competência para que o Ministro da Fazenda receba dos outros ministros os orçamentos atinentes a despesas de suas repartições, e apresente na Câmara dos Deputados, anualmente um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, bem como o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano seguinte e da importância de todas as contribuições e rendas públicas, conforme menciona Silva (1999).

---

<sup>4</sup> Palavra de origem sueca (*ombuds*: representante; *man*: cidadão) que designa o agente público instituído naquele país no início do século XIX, encarregado de defender o cidadão perante a Administração Pública, recebendo suas reclamações e buscando de diversas formas a melhoria dos serviços.

Inicia-se, assim, os primeiros ensaios para a implementação de controle na gestão governamental no Brasil e surge a necessidade de um órgão específico que analise os balanços e orçamentos levantados pelo Poder Executivo e acompanhe a administração financeira. Começa-se a pensar na criação do Tribunal de Contas. Considerando-se que esse Tribunal estabelecido pela Constituição de 1823 não atendia aos anseios de independência e isenção no exame dos gastos públicos, persistiam as manifestações pela criação do órgão independente (SILVA, 1999).

Essa idéia foi efetivada em uma proposta de 1826, dos senadores do Império Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, mas como o projeto previa somente o controle *a posteriori*, foi condenado pelo senador Conde de Baependi, ex-ministro da Fazenda, que o considerava inútil. (SPECK, 2000).

Para Speck (Idem, p.38), “as iniciativas para a criação de Tribunal de Contas durante o Império partiram do Executivo, e não do parlamento, e a finalidade era aumentar a racionalidade gerencial, mas especificamente: a contenção dos gastos ordenados pelos administradores sem levar em consideração a liquidez do Tribunal<sup>5</sup>”.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade – para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente –, e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam. (BRASIL, 1999).

Para Silva (1999, p.36), “não obstante o incremento das pressões pela criação de um tribunal de contas no final do governo monárquico, somente após a proclamação da República pôde Rui Barbosa legar ao país o patrocínio definitivo de criação da Casa, [...]”.

---

<sup>5</sup> Uma exceção é a proposta do deputado Manoel de Nascimento Castro e Silva, que defendeu, em 1835, a criação de uma instituição que se reportasse à Assembléia (Silva, 1999:30). Talvez essa proposta possa ser considerada o embrião da preocupação liberal com a limitação do poder no Brasil.

Em sete de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto nº 966-A foi criado o Tribunal de Contas, nos moldes do então já existente na Itália, norteados pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Segundo Decomain (2006, p.19):

[...] os Tribunais de Contas, no Brasil, jamais chegaram a ter esse perfil italiano a que se referiu Ruy {sic} Barbosa, não tendo havido nunca, e não existindo hoje, a previsão genérica de que devam examinar o dispêndio público antes que este ocorra, tendo também poderes para o vetar, quando o entendam ilegal<sup>6</sup>. As atividades dos Tribunais de Contas brasileiros ocorrem primordialmente *a posteriori*. Podem até mesmo negar registro e sustar a eficácia de determinados atos. Mas, [...] como regra geral não lhes caber conhecer da despesa pública antes de sua realização. (grifo do autor)

[...] O Tribunal não recebeu do legislador constituinte de 1891, portanto, o perfil que Ruy {sic} Barbosa pretendia lhe fosse conferido.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas, inscrevendo-o no seu art. 89.

Para Speck (2000, p. 44):

Desconsiderando-se o curto período entre a criação do Tribunal de Contas pelo governo provisório, por decreto em novembro de 1890, e fevereiro de 1891, quando a nova Constituição entrou em vigor, o Tribunal de Contas no Brasil, desde a sua criação, é um órgão com *status* constitucional. A constitucionalização do órgão dá um grande respaldo para o controle financeiro. (grifo do autor)

A instalação do Tribunal ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do então Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, o tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia

pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891 conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional. Nesta Constituição a referência ao Tribunal de Contas consta nas Disposições Gerais.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo vice-presidente Floriano Peixoto, de um irmão do então Presidente Marechal Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do Tribunal a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Correa, não concordando com a posição do vice-presidente demitiu-se do cargo, expressando-lhe sua posição em carta de 27 de abril de 1893.

Para Silva (1999, p. 70), “[...] a Constituição de 1934 não só restabeleceu parcialmente a democracia no país como ampliou substancialmente as competências do Tribunal de Contas expressas na Carta Política anterior.”

Segundo Decomain (2006, p.19), “bem mais alentado foi o tratamento que a Constituição Federal de 1934 atribuiu ao Tribunal de Contas da União {sic}. Além de mantê-lo, [...], ainda lhe conferiu atribuição que muito se aproximava do controle prévio da despesa pública, que Ruy {sic} Barbosa desde o início pretendeu atribuir-lhe.”

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

---

<sup>6</sup> Segundo o autor, os Tribunais de Contas, diversamente do que ocorre na Itália, no Brasil nunca fizeram parte do Poder Judiciário (a respeito dos Tribunais de Contas na Itália, Alessandro Pizzorusso, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tomo I. Madri:Centro de Estudios Constitucionales. 1984, p.91 e 94-95)

Segundo Speck (2000, p.45) nesta Constituição, “o Tribunal de Contas é mencionado no capítulo referente aos órgãos de cooperação, dos quais fazem parte o Ministério Público e os conselhos técnicos”.

Conforme Silva (1999, p. 74 e 75),

[...] a Constituição de 1937, cujo texto foi elaborado pelo jurista Francisco Campos a partir das concepções autoritárias e centralistas dos regimes fascistas europeus, [...], com forte preponderância do Poder Executivo sobre os demais poderes. O Tribunal de Contas perdeu força, juntamente com o Congresso Nacional, fechado por Getúlio Vargas.[...] foi extremamente desfavorável ao Tribunal de Contas, dedicando-lhe um só artigo, o de n.º 114, que dispunha destinar-se ele ao acompanhamento, diretamente ou por delegações, da execução orçamentária, ao julgamento dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União.

Apesar da denominação Tribunal de Contas, até a presente data, somente a Constituição de 1937 inseriu o Tribunal de Contas nos capítulos do Poder Judiciário.

No entendimento Silva (1999), o fortalecimento do Tribunal de Contas, instigado pela Constituição de 1946, exerceu papel fundamental, na medida em que, revigorado em suas competências e ampliada a sua área de atuação, funcionou como forte elo na corrente de redemocratização do país, aliado ao reforço das instituições e da garantia das liberdades individuais.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, bem como atribuiu-lhe competência para julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas. A partir desta Constituição, o Tribunal passa a figurar no Capítulo do Poder Legislativo.

Para Afonso da Silva (2003), o Tribunal de Contas encontrou seu ápice na Constituição de 1946, onde alcançara grande prestígio, dadas as suas relevantes e independentes atribuições constantes do art. 77.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 01, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de

despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

A Emenda Constitucional nº 01, de 17/10/1969 alterou a denominação para Tribunal de Contas da União, preservada até os dias de hoje.

Segundo Afonso da Silva (2003, p. 729):

A Constituição de 1967 e suas alterações posteriores diminuíram substancialmente as prerrogativas do Tribunal, mas a Constituição de 1988 o eleva possivelmente mais além do eu fora sob a égide da Constituição de 1946, especialmente porque dera ao Poder Legislativo maiores atribuições. As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as conseqüências em grau mais profundo.

Com a promulgação da Constituição de 1967, o Tribunal enfrentou perda de suas competências e supressão de atribuições, as quais somente viriam a ser plenamente restauradas pela Constituição de 1988.

Conforme preconiza Speck (2000, p. 40),

Após a sua fundação, o Tribunal de Contas, de uma maneira geral, se adaptou sem grandes modificações internas a um sistema político caracterizado por mudanças profundas, como a passagem do Estado liberal para o Estado desenvolvimentista, a partir dos anos 30, e o abandono desse modelo, desde os anos 80.

A Constituição de 1988 ampliou e inovou as competências do TCU. Uma das inovações foi a recepção do dispositivo constante do Decreto-Lei 2300/1986, quando estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º da CF). Com tal atribuição, há uma aproximação do controle da Administração Pública e a sociedade.

Outra competência do TCU inovada pela CF de 1988 é a constante no § 2º, art. 71, quando estabelece que se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. Na Constituição anterior, a decisão final ficava a cargo do Congresso Nacional.

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

Na doutrina existe uma polêmica com relação a que poder pertence o TCU e se é ou não órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Seguindo os ensinamentos do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ayres Britto (2005, p. 60-62),

[...] o Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, [...] **não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquico ou subalternidade funcional (grifos do autor).

[...] Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, **diretamente**, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II.

Toda essa comparação com o Ministério Público é, deveras, apropriada. Assim como não se pode exercer a jurisdição com o descarte do “Parquet”, também é inconcebível o exercício da função estatal de controle externo sem o necessário concurso ou o contributo obrigatório dos Tribunais de Contas.[...]. (grifos do autor)

Com relação à independência e harmonia entre o TCU e o Congresso Nacional, o Ministro Ayres Britto (2005, p. 65 e 66) posiciona-se nesse sentido:

Em rigor de exame teórico ou apreciação dogmática, Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão *no mesmo barco*, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro, pois o contrário seria tornar-se inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo, que é um tipo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial de controle sobre todas as pessoas estatais-federadas e respectivos agentes, ou sobre quem lhes faça as vezes.

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção inicial entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o **controle externo**. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que *desfilam pela cumprida passarela* do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra sequer é exercida sob esse regime de obrigatoria atuação conjugada. (grifos do autor).

Moreira Neto (2005, p. 119) compartilha desse entendimento: “[...] as corte de contas, [...] é órgão constitucional cooperador plural e onímico de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação.” (grifos do autor).

O Tribunal de Contas figura desde a primeira Constituição Republicana (1891), sobreviveu a todas as crises políticas e se fortaleceu com a Constituição de 1988, quando lhe foram outorgadas inúmeras competências. Além das inovações já mencionadas nesta pesquisa, destaca-se a de realizar auditoria de natureza operacional, voltada para resultados.

### 2.2.2 Composição e Jurisdição do TCU

O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, e, segundo o artigo 73 da CF, possui quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. Revela o referido artigo que os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, possuidores de idoneidade moral e reputação ilibada, portadores de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, comprovados com mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija esses conhecimentos (MEDAUAR, 2005).

Os Ministros, em suas ausências, impedimentos ou outro afastamento legal, serão substituídos, mediante convocação do Presidente do Tribunal, pelos auditores, observada a ordem de antigüidade no cargo, ou a maior idade (art. 63 da Lei n.º 8.443/93). Os auditores, em número de três, serão nomeados pelo Presidente da República, dentre os cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do TCU, mediante concurso público de provas e títulos, observada a ordem de classificação (TCU, 2003).

Os Ministros terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, aplicando-se-lhes quanto à aposentadoria e pensão, nos termos da Emenda Constitucional n.º 20/1998, as normas constantes no art. 40 da CF<sup>7</sup> (TCU, 2003).

A CF de 1988 inovou com relação aos critérios de escolha dos membros do TCU. Nas constituições anteriores, a escolha recaí exclusivamente pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.

Consoante o disposto no § 2º, art. 73 da CF, os Ministros do TCU serão escolhidos: um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo

---

<sup>7</sup> § 3º, art. 73 da CF

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 e dois terços pelo Congresso. Portanto, pelas novas regras constitucionais, somente um ministro é escolhido livremente pelo presidente da República.

Para Harada (2004, p. 109):

Com o advento da Constituição de 1988 não mais existe a livre indicação de pessoas pelo Presidente da República, o que representa um fato bastante positivo na medida em que elimina a eiva de suspeição que contaminava o julgamento das contas prestadas pelo governante. Com o estabelecimento de critério difuso na escolha dos Ministros, abriu-se a oportunidade de ingresso, no Tribunal, tanto de pessoas mais preparadas, como de pessoas mais independentes para o desempenho das atribuições da Corte.

Na composição atual do Tribunal, há o exemplo do ministro Benjamin Zymler, oriundo da vaga dos auditores (1/3 do Presidente da República), cargo que ingressou mediante concurso público de provas e títulos em fevereiro de 1998, e anteriormente ocupava o cargo de Analista de Controle Externo do quadro de pessoal do TCU, admitido por meio de concurso público.

Para Speck (2000, p. 49), “a forma de indicação conjunta pelos dois poderes coloca os integrantes do Tribunal próximos ao mundo político. Os contrapesos para neutralizar a origem política dos ministros são a vitaliciedade, garantias vinculadas ao cargo e a forma colegiada de decisões.”

Relata ainda o referido autor:

A longa permanência no cargo levaria a uma composição pluralista do Tribunal, por membros indicados por governos e Legislativos de várias épocas. [...] a eventual lealdade dos integrantes recém-empossados para com os governos seria diluída na composição politicamente heterogênea da instituição (SPECK, 2000, p. 49).

Com vistas a coibir esta lealdade no tocante às contas do Governo e nos demais processos no âmbito do TCU, e em atendimento aos princípios da impessoalidade, publicidade e imparcialidade que norteiam a Administração Pública, o TCU regulamenta,

mediante Resolução n.º 175, de 25 de maio de 2005, as normas atinentes à distribuição de processos a ministros e auditores e, especificamente, com relação às contas do Governo, determina:

Art. 12. Na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho, o Presidente do Tribunal sorteará, entre os ministros, o relator das Contas do Governo da República, relativas ao exercício subsequente.

§ 1º No caso de impedimento do ministro sorteado, ou ocorrendo a impossibilidade do desempenho dessas funções, reconhecida pelo Plenário, será realizado novo sorteio.

§ 2º Os nomes dos relatores sorteados serão excluídos dos sorteios seguintes, até que todos os demais ministros tenham sido contemplados em iguais condições, exceto na hipótese verificada no parágrafo anterior.

§ 3º Em observância ao princípio da alternatividade, o ministro por último sorteado não será incluído no sorteio seguinte (TCU, 2008, p.2).

O TCU, conhecido também como Corte de Contas, é um órgão colegiado, e suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário (instância máxima), ou nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras (1ª e 2ª).

O Plenário é composto por todos os ministros e dirigido pelo Presidente do TCU. Cada câmara compõe de quatro ministros, que a integram pelo prazo de dois anos, findos os quais dar-se-á a recondução automática por igual período (artigo 11 do RI/TCU), um ou dois auditores, conforme o caso, e 01 representante do Ministério Público junto ao Tribunal<sup>8</sup> (TCU, 2003).

A 1ª Câmara é presidida pelo vice-presidente, que também é o Ministro-corregedor e a 2ª Câmara pelo Ministro mais antigo no exercício do cargo, designados pelo Presidente do Tribunal na primeira sessão ordinária de cada ano (TCU, 2003)<sup>9</sup>.

O Presidente e o vice-presidente do TCU serão eleitos, por seus pares, para um mandato de um ano civil, permitida a reeleição apenas por um período, na última sessão

---

<sup>8</sup> §§ 1º, 2º, art. 11 do RI/TCU

<sup>9</sup> artigo 12 do RI/TCU

ordinária do mês de dezembro, ou, no caso de vaga eventual, até a segunda sessão ordinária após a vacância<sup>10</sup> (IDEM, 2003).

Ao Ministério Público junto ao Tribunal se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. É composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em Direito<sup>11</sup> (TCU, 2003)

A sua missão principal é promover a defesa da ordem jurídica e requerer as medidas de interesse da Justiça, da administração e do Erário perante o Tribunal. O ingresso na carreira far-se-á no cargo de procurador, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação (§ 3º, artigo 80 da Lei n.º 8.443/93). O TCU tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência e abrange, conforme artigos. 4º e 5º da Lei n.º 8.443/93 (TCU, 2003):

- qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária;
- aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- 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;

---

<sup>10</sup> Art. 24 do RI/TCU

<sup>11</sup> artigo 80 da Lei 8.443/92.

- 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;
- os responsáveis por entidades dotadas de personalidades jurídica de direito público privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- 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;
- os sucessores dos administradores e responsáveis até o limite do valor do patrimônio transferido;
- os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Em síntese, 2.387 órgãos e entidades federais prestam contas regularmente ao Tribunal. Além disso, também estão sob a jurisdição do TCU, no tocante a recursos federais repassados: 5.560 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal (TCU em Números, 2007, p.34), e, neste caso, há o julgamento dos processos de Tomada de Contas Especial (quando houver omissão na prestação, ou dano ao Erário), que em razão de sua relevância no âmbito deste trabalho será tratado no capítulo seguinte.

### 2.2.2.1 Estrutura do TCU

Para desempenho da missão institucional, o Tribunal dispõe de uma Secretaria composta de várias unidades que têm por finalidade desempenhar atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências constitucionais e legais do TCU.

A Resolução TCU n.º 199, de 28 dezembro de 2006, define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União.

A Secretaria possui três unidades básicas (vinculadas à Presidência) que são: a Secretaria-Geral da Presidência, a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral de Controle Externo.

A Secretaria Geral da Presidência (Segepres) tem por finalidade apoiar o funcionamento do Tribunal e das unidades de sua Secretaria em temas afetos a secretariado das sessões, planejamento e gestão, capacitação e desenvolvimento de competências, tecnologia da informação, consultoria jurídica, relacionamento com o Congresso Nacional e outras entidades de fiscalização superior, comunicação social, cerimonial e ouvidoria.

A Secretaria-Geral de Administração (Segedam) tem por finalidade gerenciar as atividades e recursos administrativos, com vistas a prestar o apoio necessário ao funcionamento do Tribunal.

A Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) tem por finalidade gerenciar a área técnico-executiva de controle externo, visando a prestar apoio e assessoramento às deliberações do Tribunal.

Em seguida será detalhada apenas a estrutura da Segecex, que é a unidade básica do TCU responsável pelo controle externo e coordena as seguintes unidades técnicas

executivas:

- Secretaria-Adjunta de Fiscalização (Adfis) – que tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo no exercício das competências, especialmente as relativas às atividades de fiscalização a cargo do Tribunal;

- Secretaria-Adjunta de Contas (Adcon) - que tem por finalidade assessorar a Secretaria-Geral de Controle Externo no exercício das competências, especialmente as relativas às atividades inerentes ao exame de processos de contas e à apreciação de atos de gestão das unidades jurisdicionadas ao Tribunal;

- Sete Secretarias de Controle Externo em Brasília e vinte e seis nos Estados, uma em cada unidade da Federação (Secex) – que têm por finalidade assessorar os relatores em matéria inerente ao controle externo e oferecer subsídio técnico para o julgamento das contas e apreciação dos demais processos relativos às unidades jurisdicionadas ao Tribunal;

- Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) - que tem como área específica de atuação o exame e a fiscalização dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, das declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do Tribunal e das despesas com pessoal;

- Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob) – que tem como área específica de atuação a fiscalização das obras custeadas com recursos públicos federais e da gestão do patrimônio da União;

- Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) - tem como área específica de atuação a fiscalização e a avaliação da outorga de obras e serviços públicos e de atividades econômicas dos setores de infra-estrutura, da execução dos respectivos contratos, da regulação setorial, da atuação dos entes reguladores e das privatizações de empresas estatais;

- Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) – tem como área específica de atuação a fiscalização e a avaliação dos resultados de programas

de Governo;

- Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) – que tem como área específica de atuação a fiscalização da gestão e do uso de recursos de tecnologia da informação pela Administração Pública Federal;

- Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) - tem por finalidade assessorar os relatores das contas do Presidente da República, dos presidentes dos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público da União na elaboração dos pareceres prévios a cargo do Tribunal e realizar análises sistêmicas e econômicas de programas de governo, da dívida pública, da arrecadação, da renúncia de receita, das transferências constitucionais e da dívida ativa; e

- Secretaria de Recursos (Serur) - tem por finalidade assessorar o relator de recurso interposto contra deliberação proferida pelo Tribunal em processos da área de controle externo.

Analisando a estruturação da Segecex, percebe-se a preocupação do TCU na especialização para o exercício do controle externo e cumprimento de sua missão institucional. Verificam-se secretarias especializadas por área relevantes para a Administração Pública, como por exemplo: obras públicas, desestatização, programas de governo, contas do Governo, tecnologia da informação e atos de pessoal, como admissão, pensão, reforma e aposentadorias. Por último foi criada a 7ª SECEX para tratar exclusivamente de processos de Tomada de Contas Especial, tema este que será tratado no próximo capítulo.

### 2.2.3 Competências atribuídas ao TCU

As competências constitucionais<sup>12</sup> do TCU estão disciplinadas no § 2º, art. 33; no art. 71; no §1º, art. 72; no §2º, art.74 e no Parágrafo único do art. 161, todos da CF.

Além das competências constitucionais, outras competências infraconstitucionais<sup>13</sup> são atribuídas ao TCU.

Para Ayres Britto (2005, p.67): “a função é unicamente a de controle externo e tudo o mais já se traduz em competências, a saber: competência opinativa, competência judicante, competência consultiva e informativa, competência sancionadora, competência corretiva, etc.”

O ministro Valmir Campelo do TCU, ao participar do Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais realizado em Estoril, Portugal, nos dias 19 a 21/03/2003, agrupa as competências do TCU em oito funções assim denominadas: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Já para o ministro Benjamin Zymler (2006, p. 268), as competências constitucionais do TCU dividem-se em parajudiciais (quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e aprecia a legalidade dos atos de pessoal) e fiscalizadoras (quando realiza auditorias, inspeções, apura denúncias e representações, etc.).

Neste trabalho, as competências constitucionais e legais do TCU serão agrupadas, da seguinte forma:

**a) Fiscalizadora** – compreende a realização de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, relacionados com a atividade de controle

---

<sup>12</sup> O Anexo I discrimina todas as competências constitucionais do TCU

<sup>13</sup> O Anexo II contém as principais atribuições infraconstitucionais do TCU

externo. Quando o TCU efetua fiscalização para verificar os atos de admissão de pessoal (exceto os de nomeações para cargo em comissão) ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; quando fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; quando fiscaliza a renúncia de receitas, e de atos e contratos administrativos em geral.

As inspeções e auditorias são realizadas por iniciativa própria do TCU, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito.

Para exercer a função fiscalizadora o TCU utiliza os seguintes instrumentos:

1. Levantamento – (art. 238 do RI do TCU) é usado para:

- I – conhecer a organização e funcionamento dos órgãos e entidades de toda a Administração Pública;
- II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

2. Auditoria – (art. 239 do RI do TCU) é utilizada para:

- I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim, como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
- III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

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

4. Acompanhamento – (art. 241 do RI do TCU) serve para:

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

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

5. Monitoramento – (art. 243 do RI do TCU) é utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. É uma forma de assegurar a efetividade de suas decisões.

**b) Consultiva** – é exercida mediante a elaboração de parecer prévio e individualizado, de caráter essencialmente técnico, sobre as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional.

A CF no inciso I, art. 71 define a competência para o TCU emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, no prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento. A Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no art. 56 estabelece que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, incluirão além das suas próprias, as dos Presidentes dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público da União.

Segundo levantamento efetuado por Speck (2000, p. 61-63), no período de 1934 a 1999, todos os Pareceres prévios emitidos pelo TCU sobre as contas do Governo foram

positivos, exceto o ano de 1937, que não houve Parecer, pois o Governo não apresentou contas e do ano de 1990 (Governo Collor), no qual o Parecer do TCU foi neutro.

Constata-se que no período de 2000 a 2006, o Parecer Prévio emitido pelo TCU permanece no mesmo sentido, ou seja, opinando de que as contas apresentadas pelo Poder Executivo estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

O Presidente do Congresso Nacional encaminhou ao TCU as contas do governo, relativas ao exercício financeiro de 2006, em 25 de abril de 2007. O TCU em 19 de junho de 2007, dentro do prazo constitucional, emitiu o Parecer Prévio sobre as contas do governo, concluindo com XXVII ressalvas e XXI recomendações. Segundo o Ministro Relator (Aguiar, 2005, p. 7) “[...] as impropriedades que, embora não sejam suficientes para recomendar a rejeição das contas, maculam a gestão e requerem adoção de providências corretivas”.

A respeito da apreciação das contas do Governo ser erroneamente confundida com as contas dos ordenadores de despesas, Bandeira de Mello (2003, p.811), posiciona-se nesse sentido:

[...] É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da Administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, [...] sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, foi obedecida cada particularizada exigência técnica ou legal.

Esta é a visão que o TCU tem ao emitir o Parecer Prévio relativo às contas prestadas pelos Chefes do Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União.

Outro exemplo da função consultiva é quando o TCU emite o Parecer conclusivo solicitado pela comissão mista permanente de Senadores e Deputados (art. 166, § 1º da CF) acerca dos projetos de leis orçamentárias, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios, em virtude da não apresentação dos esclarecimentos necessários pela autoridade governamental responsável ou

quando considerados insuficientes pela comissão permanente de Senadores e Deputados. (§1º e cabeça do art. 72 da CF)

A Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU) atribui competência para o TCU “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno”<sup>14</sup> (ALMEIDA, 2006, p.24).

Consoante o disposto no § 2º, art. 1º da Lei n.º 8.443/92 (Op. cit., p.24): “A resposta à consulta [...] tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas do fato ou caso concreto”

**c) Informativa** – quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

Também são legitimados para solicitar informações ao TCU os órgãos e entidades que detiverem a prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-las, bem assim aqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto dos autos em trâmite nesta Casa. (inciso II, art. 69 da Resolução TCU n.º 191/2006). Por exemplo, membros do Ministério Público, órgãos do Poder Judiciário, Polícia Federal, Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, etc.

Outro exemplo desta competência é quando o TCU expede os alertas previstos na Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

---

<sup>14</sup> Inciso XVII, art. 1º

Compreende ainda, o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do TCU (§4º, art. 71 da CF), bem como representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (inciso XI, art.71 da CF).

**d) Judicante** – quando julga as 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 (inciso II, art. 71 da CF). Neste momento ocorre o controle a *posteriori* ou posterior realizado pelo TCU.

Segundo Di Pietro (2007, p. 688):

[...] embora o dispositivo constitucional fale em “julgar” (inciso II do art. 71) não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as **contas**, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário; por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário (grifos da autora).

Seguindo em parte essa linha doutrinária, Harada salienta (2004, p.108):

O exercício de uma das atribuições do Tribunal de Contas, consistente em “julgar as contas”, não lhe confere o exercício da atividade jurisdicional, privativo do Poder Judiciário. O Tribunal não julga, as pessoas, limitando-se a julgar contas, isto é, restringe-se a proferir uma decisão técnica, considerando-as regulares ou irregulares. Sua decisão não opera coisa julgada, pelo eu tem natureza meramente administrativa. Tanto é assim que as contas julgadas pelo Tribunal de Contas podem ser reapreciadas pelo Poder Judiciário, como se depreende do art. 5º, incisos XXXV e XXXVII da CF, que introduz o princípio da inafastabilidade da jurisdição e repele o “juízo ou tribunal de exceção”, respectivamente (grifos do autor).

Para Moreira Neto (2005, 113), o disposto no inciso II, art. 71 da CF caracteriza-se por “[...] uma atuação combinada, técnica e política, esta, não apenas pela atribuição de examinar a legitimidade das contas, como pela previsão de atuar

autonomamente, decidindo apenas por si (*julgar as contas*) e não mais em cooperação com o Poder Legislativo.” (grifos do autor)

Já para o Administrativista Bandeira de Mello (2003, p.809 e 811) “O Tribunal de Contas, órgão cujo poder de administração própria é análogo ao dos Tribunais (órgãos do Poder Judiciário), [...] nos termos do art. 71, inciso II, compete-lhe julgar as contas dos administradores [...]”.

Nesse sentido, esclarece o Ministro Ayres Britto (2005, p. 68-69):

[...] fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função ( a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.

Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TC's julgam sob critérios exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretratibilidade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado. Isto, quanto ao mérito das avaliações que as Cortes de Contas fazem incidir sobre a gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional do Poder Público. Não, porém, quanto aos direitos propriamente subjetivos dos agentes estatais e das demais pessoas envolvidas em processos de contas, porque, aí, prevalece a norma constitucional que submete à competência judicante do Supremo Tribunal Federal a impetração de *habeas corpus*, mandado de segurança e *habeas data* contra atos do TCU (art. 102, inciso I, alínea d). (grifos do autor)

Nesse mesmo sentido complementa Campelo (2005, p.234):

[...] para a maior parte dos estudiosos e dos juristas, as deliberações da Corte de Contas consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal.

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária, ao reconhecerem o TCU como juiz natural das matérias inseridas em sua competência têm entendido que as deliberações da Corte de Contas restringem parcialmente a atuação do Judiciário, que somente pode examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento.

Moraes (2003) segue a linha doutrinária de que a CF atribuiu competência ao Tribunal para o julgamento das contas e ressaltando que o Tribunal de Contas, conforme entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal,<sup>15</sup> pode, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

De igual modo posiciona-se Fernandes (2003, p. 120,122 e 138):

[...] porque motivo pretendem alguns rever judicialmente as decisões dos julgamentos dos tribunais de contas? Julgar é apreciar o mérito e, portanto, mesmo que a Constituição não utilizasse expressamente o termo “julgar”, ainda assim, uma decisão dessa corte seria impenetrável para o poder judiciário. Se a maculasse manifesta ilegalidade, como qualquer sentença, poderia até ser cassada por meio de mandado de segurança, mas nunca, jamais, poderia se permitir ao magistrado substituir-se nesse julgamento de mérito. O juiz também deve conter sua atuação nos limites da lei e, foi a Lei Maior que deu a competência para julgar contas a uma corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Portanto, mesmo que o julgamento das cortes de contas não fosse um ato jurisdicional típico, mas apenas um ato administrativo, seu mérito jamais poderia ser revisto pelo poder judiciário.

A disposição do art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal tem por destinatário o legislador infraconstitucional, mas não veda que a própria Constituição, em dispositivo a ser coordenado, imponha o exercício da função jurisdicional a outro órgão, não integrante do poder judiciário, ou, mais contundentemente, estabeleça que um determinado tipo de questão não seja objeto de apreciação judicial.

No atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos tribunais de contas.

A Constituição Federal nos incisos II e III do art. 71 outorga expressamente competência ao Tribunal de Contas da União para julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, como também apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Segundo o disposto no art. 16 da Lei n.º 8.443/93, as contas serão julgadas:

---

<sup>15</sup> Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal

✓ **regulares** - quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

✓ **regulares com ressalva** - quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;

✓ **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- 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 ao antieconômico;

- desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

O Tribunal 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<sup>16</sup> (ALMEIDA, 2006).

Quando 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 a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/93, no valor de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário (art. 19 da Lei n.º 8.443/93)

Segundo Campelo (2005, p.229-230): “A função judicante, que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, consiste em julgar as contas anuais de

---

<sup>16</sup> §1º, art.16 da Lei n.º 8.443/93

administradores públicos, as contas especiais de responsáveis por prejuízos ao erário e as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal”.

As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (§ 3º, art. 71 da CF). A decisão definitiva (ocorre quando o TCU julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares) será formalizada, por acórdão e publicada no Diário Oficial da União (art. 23 da Lei 8.443/93). Este acórdão proferido pelo TCU, após o trânsito em julgado, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo (art. 24 da Lei 8.443/93) para fundamentar a respectiva ação de execução de cobrança judicial efetuada pela Advocacia-Geral da União ou pelas Procuradorias das entidades da Administração Indireta.

Outra competência judicante do Tribunal é quando aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório<sup>17</sup> (BRASIL, 2006)).

**e) Sancionadora** – quando aplica aos responsáveis, 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 (inciso VIII, art. 71 da CF).

A Lei Orgânica do TCU – Lei n.º 8.443/93 (Almeida, 2006) prevê as seguintes sanções:

✓ multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário, quando as contas são julgadas irregulares e em débito o responsável<sup>18</sup>;

---

<sup>17</sup> Inciso III, art. 71 da CF

<sup>18</sup> Art. 57 da Lei n. 8.443/1992

✓ multa de até R\$ 32.885,68<sup>19</sup> (trinta e dois mil, oitocentos oitenta e cinco reais e sessenta e oito centavos) aos responsáveis por:

- I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta lei;
  - II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
  - III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;
  - IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;
  - V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
  - VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
  - VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.
- § 1º Ficarà sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado (ALMEIDA, 2006, p.65).

✓ declaração de inidoneidade<sup>20</sup> do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela Administração Pública Federal;

✓ inabilitação<sup>21</sup> do responsável, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada no âmbito da Administração Pública;

✓ solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público, das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito<sup>22</sup>;

✓ encaminhamento ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, do nome dos responsáveis cujas contas houverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição, para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º, ambos da Lei Complementar n.º 64, de 18/05/1990, ou seja, a inelegibilidade do responsável (art. 91). Ressalta-se que a declaração de inelegibilidade é competência exclusiva

---

<sup>19</sup> Art. 58 da Lei n. 8.443/1992

<sup>20</sup> Art. 46 da Lei n.º 8.443/1992

<sup>21</sup> Art. 60 da Lei n.º 8.443/1992

<sup>22</sup> Art. 61 da Lei n.º 8.443/1992

da Justiça Eleitoral, o TCU apenas encaminha a relação dos responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares após o trânsito em julgado em ano eleitoral.

Encontra-se disponível no sítio do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), a relação das pessoas consideradas inabilitadas para exercer função pública, dos licitantes inidôneos impedidos de licitar com a Administração Pública Federal, bem como a dos responsáveis com contas julgadas irregulares, ou seja, o Cadastro de Contas Irregulares – CADIRREG.

Para Campelo (2005, p.230): “A função sancionadora, crucial para inibir irregularidades e garantir ressarcimento de prejuízos causados ao erário, habilita o Tribunal a aplicar penalidades.”

**f) Corretiva** – ao assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (inciso IX, art. 71 da CF). Neste momento, o Tribunal está exercendo o controle concomitante; ao sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (inciso X, art. 71 da CF); no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis (§ 1º, art.71 da CF) e se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. (§ 2º, art. 71 da CF).

Para Campelo (2005, p. 231), “a função corretiva envolve dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado, quando não forem adotadas as providências determinadas”.

**g) Ouvidoria** – quando recebe denúncia de irregularidade ou ilegalidade dos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do disposto nos §§1º e 2º do art. 74 da CF. É de fundamental

importância para o fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração do controle social ou popular e o controle externo.

**h) Normativa** – decorre do poder regulamentar conferido ao TCU pela Lei Orgânica (art. 3º), que faculta a expedição de atos e instruções normativas, de cumprimento obrigatório, acerca de matéria de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos. Cita-se como exemplo (BRASIL, 2008):

- Instrução Normativa TCU n.º 56, de 5 dezembro de 2007, que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial;
- Instrução Normativa TCU n.º 47, de 27 de outubro de 2004, a qual estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas;
- Instrução Normativa TCU n.º 55, de 24 de outubro de 2007, que trata sobre o envio e a tramitação, no âmbito do Tribunal de Contas da União, para fins de registro, de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

**i) Educativa** - quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

Para Fernandes (2003, p. 658-659 e 661):

A postura pedagógica da ação do controle, tantas vezes enaltecida como finalidade mais nobre do controle, tem espaço, tempo e destinatário determinado. É possível sustentar que o efeito pedagógico também existe no combate à impunidade. A corrupção não beneficia a todos, mas a todos afeta, porque a uns espolia e de outros retira a tranquilidade e a qualidade de vida pela miséria que, expandindo-se, circunda a esfera dos que dela sobrevivem. É a vantagem de poucos sobre muitos. Por isso, mais cedo ou mais tarde, a civilização corrompida entra em crise. Quanto mais elevado o posicionamento social, econômico ou hierárquico do portador da doença – corrupção -, mais larga a amplitude do seu contágio, mais nefastos seus efeitos, mais miséria semeia.

A experiência revela que as maiores expressões desse mal, os doentes mais enfermos, nem sempre se encontram entre os menos privilegiados pela sorte ou pela intelectualidade. Ao contrário, e por isso mesmo exige-se das estruturas de controle a percepção ética de que a busca da apenação é um dever inexorável da atividade.

Por esse motivo, ao zelar pela ética na gestão pública, em mero cumprimento ao dever, no Brasil, os tribunais de contas contribuem para a justiça, para o *bem*, para a paz social. (grifo do autor)

Essa é a virtude da coragem de julgamento, que cala canhões, ressuscita a Justiça, ensina pelo exemplo, orienta pela oportunidade, abate a letargia, vivifica a temperança e resgata, na crise, o caminho do *bem*. (grifo do autor)

O TCU exerce a postura pedagógica da ação do controle quando atua em conformidade com seus valores e também quando elabora, publica e distribui manuais e cartilhas de orientação aos prefeitos, parlamentares, conselheiros, universidades, bibliotecas e gestores públicos em geral.

Quando promove anualmente, desde 1959, o Prêmio Serzedello Corrêa, que corresponde a um concurso de monografias sobre temas relacionados com a atuação do TCU e o significado de suas ações no âmbito da Administração Pública, em homenagem ao então Ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa, que implantou e destacou-se na defesa do Tribunal e de suas prerrogativas no Governo de Floriano Peixoto.

Outra justa homenagem prestada ao defensor do Tribunal é a denominação da unidade de apoio estratégico responsável pelas atividades de treinamento e de aperfeiçoamento de seu corpo técnico o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), criado em 1992 pela Lei Orgânica do TCU (Lei n.º 8.443/92), cuja finalidade é proporcionar capacitação e aperfeiçoamento contínuos ao corpo funcional do TCU, tanto em nível técnico, quanto em níveis gerencial e operacional. O bom desempenho dessa unidade do TCU tem proporcionado a qualificação crescente do nosso corpo funcional, considerado um dos quadros de elite da Administração Pública.

O anexo III da presente pesquisa traz, como exemplo ilustrativo, tabelas e gráficos demonstrando os principais resultados da atuação do TCU nos últimos dez anos (1998 a 2007), obtidos por meio de consulta aos exemplares TCU em Números, relativos aos

exercícios de 2000 a 2007, elaborados pela Secretaria de Planejamento (Seplan) e extraídos dos sistemas informatizados do TCU, dos Relatórios de Atividades enviados ao Congresso Nacional e das páginas das unidades técnicas executivas constantes na sua intranet.

Logo após cada tabela ou gráfico, mediante notas explicativas são evidenciadas as principais alterações ocorridas no período.

### **2.3 Tomada de Contas Especial no âmbito do TCU**

Poucas são as obras que tratam do tema Tomada de Contas Especial (TCE), de forma ampla e detalhada, razão pela qual dedicou-se particularmente a este tema a presente pesquisa. Fernandes (2004) discorre de forma didática, toda a dinâmica processual da TCE, desde a instauração até o julgamento final e a eficácia das decisões relativas aos processos que a compõem, sendo referenciado pela maioria dos doutrinadores e juristas que atuam no campo do Direito Administrativo.

Destarte, as regras para a tomada de contas especial estão contidas em normas esparsas, tais como no Decreto-Lei nº 200/1967, no Decreto n.º 93.872/1986, nas Leis n.ºs 8.443/1992 e 8.666/1993, ou em normas infralegais, como as instruções normativas do Tribunal de Contas da União.

Neste capítulo, dar-se-á atenção especial à tomada de Contas Especial no âmbito do TCU, vislumbrando seu conceito e objetivo, procedimento e processo de instauração, princípios e fases da TCE, culminando com demonstração prática de Instauração de TCE pela Controladoria-Geral da União, no período de 2001 a 2007.

### 2.3.1 – Conceito e objetivo da TCE

A prestação de contas é dever constitucional, conforme explicitado no Parágrafo único do art. 70 da Carta Magna: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (BRASIL, 2006, p. 63).

Dessa forma, é uma obrigação decorrente de uma norma auto-aplicável que não abre exceção a nenhum gestor de recursos públicos. Portanto, são titulares do dever de prestar contas as pessoas físicas ou jurídicas a quem a coletividade confiou à gestão dos recursos. No caso das pessoas jurídicas, públicas ou privadas, a prestação de contas é realizada pelos seus representantes legais, como prefeitos municipais, presidentes de entidades ou de empresas. Já em relação às pessoas físicas, essa obrigação recai sobre a própria pessoa que praticou os atos de gestão. Exceção à regra, só quando houver falecimento dos titulares porque os herdeiros ou sucessores assumem a obrigação, na forma da lei.

Prestar contas é comprovar a correta e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, não compete ao gestor dos recursos públicos apenas afirmar que não se locupletou, ele precisa demonstrar mediante provas conclusivas, evidentes a aplicação dos recursos públicos na forma estabelecida pela legislação pertinente. (AGUIAR et.all, 2004)

A obrigação de aplicar corretamente os recursos públicos já consta no Decreto-Lei n.º 200/1967<sup>23</sup> em seu art. 93, quando estabelece que: “quem utilizar dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas

---

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25/02/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

emanadas das autoridades administrativas competentes” (BRASIL, 2008, p.30). Não obstante o tempo decorrido, esta norma ainda se encontra vigente, em especial este artigo e o 84 que será tratado mais adiante.

Anualmente, no encerramento do exercício financeiro, os administradores e/ou responsáveis dos órgãos da Administração Pública Federal, prestam contas dos seus atos ao TCU sob a denominação de Tomada de Contas (no âmbito da administração direta) e Prestação de Contas (para a administração indireta).

Esta prestação de contas é tomada pelo órgão de controle interno da Administração, no caso do Poder Judiciário, e pela Controladoria Geral da União, no âmbito do Poder Executivo, sendo depois encaminhada ao TCU em prazos já estabelecidos em Instrução Normativa, que, por sua vez, se compromete a demonstrar aos órgãos de controle e, em última análise, à sociedade, os atos e resultados da gestão dos responsáveis pelo guarda e utilização do patrimônio público.

Existe também o processo de contas de tomada ou de prestação extraordinárias: organizado e apresentado 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.

Consoante já mencionado no capítulo anterior é competência do TCU julgar essas contas apresentadas anualmente pelos gestores públicos. No tocante à descentralização de recursos federais a Estados, DF, Municípios, mediante convênios, contrato de repasse, ajustes, etc., a prestação de contas é apresentada ao órgão concedente (normalmente o Ministério que liberou os recursos), que é o responsável pela aprovação ou não da prestação de contas do referido instrumento de repasse.

Não obstante, lembra-nos Fernandes (2004, p. 31) que, “[...] quando o Poder Público se defronta com um dano ao Erário, que é uma situação excepcional, precisa, de

imediatamente, tomar as contas do responsável, em caráter especial”, o que caracteriza a TCE – Tomada de Contas Especial.

Ao TCU cabe somente o julgamento da TCE instaurada em função da omissão da prestação de contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano ao erário, consoante consta no art. 8º da Lei n.º 8.443/1992 (ALMEIDA, 2006).

Nesse sentido, a expressão tomada de contas aparece no art. 84 do Decreto-Lei n.º 200/1967:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu destaque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a **tomada de contas**, (grifo nosso) fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas. (BRASIL, 2006, p.29).

Em 1986, aparece a expressão tomada de contas especial (TCE) com relevância na doutrina nacional, nos artigos 148 e 153, §2º, do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986:

Art 148. Está sujeito à **tomada de contas especial** (grifo nosso) todo aquele que deixar de prestar contas da utilização de recursos públicos, no prazo e forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional.

[...]

Art. 153. As tomadas de contas e prestação de contas serão encaminhadas ao Tribunal de Contas da União no exercício financeiro imediatamente seguinte àquele a que se referirem, observados os seguintes prazos: [...]

§ 2º A **tomada de contas especial** (grifo nosso) será remetida ao Tribunal de Contas da União dentro do prazo de 30 (trinta) dias de sua elaboração. (BRASIL, 2008, p.26-27).

O legislador, ao aprovar a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 16/07/1992), estabelece no art. 8º:

Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, [...], da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de **tomada de contas especial** (grifo nosso) para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (TCU, 2003, p. 26).

Na Lei nº 8.666, de 21/06/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, aparece no art. 116 :

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de **tomada de contas especial**, (grifo nosso) do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos. (MEDAUR, 2005 p. 695).

Apesar de estar prevista no ordenamento jurídico e ter sua finalidade explicada, o legislador não conceituou TCE. Esta tarefa ficou a cargo dos doutrinadores.

Para Fernandes (2004, p. 36), “Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”. Apesar desse conceito estático, reforça o autor, é necessário apreciar a TCE em seu aspecto dinâmico, avaliando o desenvolvimento da própria atividade de controle.

Em razão de seu aspecto dinâmico, Fernandes (op.cit.) classifica-a a TCE em duas naturezas jurídicas distintas: na fase interna é um **procedimento** (grifo nosso) com vistas à regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos e na fase externa é um **processo** (grifo nosso) para julgamento da conduta dos agentes públicos.

Trata-se de um conceito de difícil compreensão porque reparte a TCE em duas fases distintas (interna e externa). Na primeira, é considerada procedimento; e na segunda, processo. Logo, duas naturezas jurídicas num único instrumento processual.

Ferraz (2002, p. 10) conceitua TCE nos seguintes termos:

A tomada de contas especial (TCE) é um procedimento administrativo que visa apurar responsabilidade daquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário ou que não cumpra o dever de prestar contas.

Segundo Firme (2003, p. 139):

TCE é um instrumento de rito singular e de natureza administrativa utilizado para verificar, à luz dos princípios pertinentes, a correta aplicação dos recursos públicos, bem como apurar a responsabilidade civil de todos aqueles que, quer pelo exercício de suas funções ou cargos, quer em razão da gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, tem o dever de prestar contas.

Oswaldo Cipriano da Silva Filho (1999, p. 111) afirma: "A Tomada de Contas Especial é o instrumento utilizado pela Administração Pública para reparar o dano causado ao Erário pelo agente público. A sua instauração só se dá quando existir prejuízo ou, pelo menos, indício de tal ocorrência." (grifos do autor).

Candeia (2005, p. 111) entende que TCE "é um procedimento adotado para identificar os responsáveis, quantificar o valor a ser ressarcido e apurar os fatos, sempre que houver irregularidade na aplicação de recursos públicos."

Considerando o poder regulamentar do TCU, mediante Instrução Normativa TCU nº 56, de 05/12/2007, que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial, extrai-se a definição de TCE nos seguintes termos:

Art. 3º Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento.

§ 1º A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido (BRASIL, 2008, p. 2).

Portanto, somente após esgotar todas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, o gestor público deve instaurar a TCE. É um procedimento excepcional, que só deve ser adotado quando não for possível obter o ressarcimento ao erário por outros meios.

Afinal, seu processamento tem um custo e demanda um período de tempo razoável, pois envolve vários órgãos: primeiro o tomador das contas, que é responsável pela instauração, no caso de transferências voluntárias é quem repassa os recursos; o órgão de controle interno, que emite o certificado de regularidade ou irregularidade das contas e posteriormente envia ao TCU, que julga o processo de TCE e, quando há condenação do débito, encaminha, por intermédio do Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou às Procuradorias das entidades da administração indireta, para que procedam à cobrança judicial da dívida.

Como nos ensina Fernandes (2004, p. 42), o objetivo da TCE é:

apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário; certificar a regularidade ou irregularidade das contas e identificar, no âmbito da Administração Pública, *lato sensu*, o agente público responsável por:

- omissão no dever de prestar contas;
- prestação de contas de forma irregular;
- dano causado ao erário.

Verifica-se que não há unanimidade entre os doutrinadores a respeito da natureza jurídica da TCE. Enquanto uns consideram-na procedimento, alguns entendem tratar-se de processo administrativo e outros de instrumento. Há, ainda, os que entendem tratar-se de um procedimento na fase interna e de processo na fase externa, como Fernandes (Ibid, p.36). No

entanto, sobre a existência desse processo no ordenamento jurídico nacional, não há divergência doutrinária.

Com vistas a não adentrar na polêmica da natureza jurídica da tomada de contas especial, será considerada neste estudo a palavra instrumento. Consoante definição constante no dicionário Ferreira (1986, p.772), instrumento é o “recurso empregado para se alcançar um objetivo, conseguir um resultado; meio.” Logo, instrumento é uma palavra de conteúdo genérico, abrangendo tanto procedimento como processo.

### 2.3.2 Procedimento e processo na TCE

Em decorrência do conceito de TCE, faz-se necessário compreender a definição de procedimento e de processo no contexto em foco.

Segundo Dallari (2006, p. 19) procedimento é “uma série de atos interligados e destinados à produção de um único resultado jurídico”. Já Araújo Cintra *et al* (1999, p. 275) entende ser o “meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo.”

Capez (2000, p. 13) entende que processo é um instrumento da função jurisdicional que pode ser visto sob o aspecto objetivo (os atos que representam sua forma extrínseca) e subjetivo (relações que vinculam os sujeitos). Prossegue o autor especificando que no aspecto objetivo o primeiro elemento do processo é o procedimento e o segundo a sentença de mérito:

[...] o procedimento, entendido como cadeia de atos e fatos coordenados, juridicamente relevantes, vinculados por uma finalidade comum, qual a de preparar o ato final, ou seja, o provimento jurisdicional, que, no processo de conhecimento, é a sentença de mérito.

Para Fernandes (2004, p. 37, 38,40-41):

O conceito de processo não pode ser confundido com o de procedimento, pois, segundo a melhor doutrina de direito judiciário ou processual, como preferem outros, o processo é o movimento em sua forma intrínseca, enquanto que o procedimento é esse movimento em sua forma extrínseca, isto é, tal como se revela aos sentidos humanos.

[...] O exercício da jurisdição, seja contenciosa ou graciosa, só pode ser concebido no processo, jamais no procedimento.

O processo não encerra necessariamente um litígio, mas uma pretensão à aplicação de uma regra de ordem jurídica: o procedimento não almeja à prestação jurisdicional.

[...] A TCE, [...], na fase interna da Administração corresponde a um procedimento de **caráter excepcional** (grifo nosso) de controle, destinado a verificar a regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos. É um procedimento, e todos os atos seriados e ordenados resultarão em apenas uma manifestação de vontade da Administração Pública: a declaração da regularidade ou irregularidade.

Na fase externa ou processual da TCE, constitui um processo, [...], haverá o julgamento da regularidade ou irregularidade das contas, com a manifestação da parte interessada e a imputação de responsabilidade do débito.

Aguiar *et al* (2004, p. 60) ratifica o já citado conceito de Fernandes (2004, p. 36),

e destaca as duas fases da TCE:

[...] Na fase interna, é simples procedimento administrativo, assemelhado ao inquérito, que se movimenta por vontade exclusiva daqueles que possuem competência para instaurá-la – administrador público e os respectivos tribunais de contas.

Na fase externa, entretanto, adquire as feições de processo, ainda que de caráter administrativo especial, por meio do qual o responsável pelas supostas irregularidades apuradas na fase interna, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, será chamado a apresentar alegações de defesa ou recolher o valor do débito que lhe está sendo atribuído. Exceto por alguma medida saneadora que precise ser realizada, na fase externa a TCE se desenvolve exclusivamente no âmbito dos tribunais de contas.

Destarte, pode-se entender procedimento como sendo um elemento imprescindível do processo. É caracterizado por uma seqüência de atos e fatos coordenados e interligados com vistas a uma finalidade definida: a sentença ou decisão definitiva (o segundo elemento do processo). O “procedimento é o modo pelo qual são ordenados os atos do processo, até a sentença” (CAPEZ, 2000, p. 3).

Segundo o supra-citado autor, o processo, composto por procedimento, relação processual e sentença, é o instrumento que elimina o conflito e faz imperar a justiça. Portanto, sem o processo não há aplicação do direito no caso concreto.

A doutrina dominante explica a tomada de contas especial sob essas duas fases, à interna, dita procedimento, a qual, comparável, no Direito Penal, ao Inquérito Policial, e a externa (grifo nosso), propriamente chamada de processo, objeto deste estudo.

### 2.3.3 Princípios aplicáveis às tomadas de contas especiais

O eminente administrativista Bandeira de Melo (1980) afirma que o princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência. Isto porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica, e lhe dá sentido harmônico.

Gasparini (1993, p. 5), com excelente poder de síntese, conceitua princípio como “um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garante a validade”.

Observa-se que o princípio corresponde à essência da ordem jurídica, constitui a norma fundamental que guia todo o sistema jurídico, servindo de base para todas as normas. A TCE, como processo administrativo, deve seguir alguns princípios inerentes a todo e qualquer processo administrativo e mesmo judicial. Dentre os princípios gerais do processo administrativo, a doutrina pátria destaca:

- ✓ princípio da legalidade;
- ✓ princípio do informalismo ou formalismo moderado;
- ✓ princípio da oficialidade;
- ✓ princípio da publicidade;
- ✓ princípio da verdade material;
- ✓ princípio da economia processual;

- ✓ princípio do contraditório e da ampla defesa; e
- ✓ princípio do devido processo legal.

Esses princípios são gerais e informadores de processos (judicial ou administrativo), como ensina Capez (2000). No entanto, Fernandes (2004) elenca a existência de mais dois princípios específicos do processo de TCE: princípio da proteção do erário e princípio da razão suficiente ab-rogável.

### 2.3.3.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade está previsto no artigo 5º, II e XXXV, da Constituição Federal de 1988, é o alicerce do Estado Democrático de Direito. Dispõe esses incisos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, [...]:

[...]

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (BRASIL, 2006, p.15).

[...]

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 2006, p. 17).

É inconcebível uma sociedade organizada sem o amparo no princípio da legalidade. A partir do momento em que não se observa esse princípio, pode-se dizer que rege o anarquismo, a arbitrariedade. Toda sociedade está estruturada no “*império da lei*, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça [...]” (SILVA FILHO, 1999, p. 421. Grifo do autor). Logo, a atuação administrativa é vinculada a esse princípio, pois o ato praticado sem lei anterior que o defina é ilegal.

Para Fernandes (2004, p. 127), “[...] a prática de um ato não previsto em lei e que gera despesa é um ato ilegal, danoso ao erário, impondo o dever de ressarcir ao responsável e aos que lhe tiveram proveito.”

Bandeira de Mello (2003, p.91) conceitua o princípio da legalidade como “[...] o fruto da submissão do Estado à lei. É a consagração da idéia de a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei [...]”. Significa que a Administração só pode fazer o que a lei autoriza, ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe.

Fernandes (2004, p. 50) entende que se trata de um princípio inerente ao processo administrativo, e que a TCE só pode ser iniciada quando houver ocorrências expressamente previstas na lei. Dessa forma, esse processo não pode servir para constranger ou inibir agentes. Dos atos iniciais até o julgamento da TCE há vinculação com a lei, complementa o referido autor.

#### 2.3.3.2 Princípio do informalismo ou do formalismo moderado

Segundo Fernandes (2004, p. 54), o princípio do informalismo ou formalismo moderado consiste no abrandamento do rigor formal em favor do administrado. No entanto, quando a lei impõe uma forma ou uma formalidade, esta deverá ser atendida, sob pena de nulidade do procedimento. Por exemplo, os contratos administrativos devem ser escritos, se não obedecer tal regra, são nulos. Segundo o autor é indispensável associar que o objetivo fundamental que orienta o Administrador na aplicação desse princípio está diretamente correlacionado ao princípio da verdade material, que será visto adiante.

Fernandes (2004, p. 55) entende, ainda, que esse princípio não pode ser aplicado em favor da Administração sob pena de violação do devido processo legal e do ônus da prova que lhe é intransferível. O rigor formal da lei e da norma regulamentar é o fundamento da Administração na coleta das provas e na concessão do direito de defesa. Portanto este princípio, além de estar intimamente ligado à verdade material, é aplicável tão-somente aos administrados.

### 2.3.3.3 Princípio da oficialidade

Para Fernandes (2004, p.52), esse princípio “consiste no dever da Administração de desenvolver o processo, independentemente de ter sido instaurado por sua iniciativa ou atendendo à representação ou à denúncia.”.

Como esse princípio guarda correspondência com o do impulso oficial do processo judiciário, a Administração Pública deve exaurir todas as fases processuais até a decisão definitiva da TCE. O aludido autor menciona como exemplo prático da aplicação desse princípio, o caso da autoridade administrativa que se omite em instaurar o processo de TCE ante a ocorrência de dano ao erário ou dar-lhe seguimento. As conseqüências dessas ações, além das infrações administrativas, podem chegar à esfera criminal “porque o Direito tutela com rigor o direito-dever da Administração de resguardar a integridade e o adequado uso dos recursos do erário” (FERNANDES, 2004, p.52).

### 2.3.3.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade concretiza a transparência do Poder Público por manejar a coisa pública, que é do povo. Está previsto no artigo 5º, incisos XXXIII e LXXII, da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, [...]:

[...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2006, p. 17).

[...]

LXXII – conceder-se-á *habeas data*: [...]. (BRASIL, 2006, p. 18).

Não se admite mais ações sigilosas por parte da Administração Pública, com exceção daquelas imprescindíveis à segurança da própria sociedade e do Estado, ou seja, em casos excepcionais. Trata-se de um princípio de suma importância para a regularidade dos atos processuais.

Os administradores públicos devem levar ao conhecimento dos administrados, a toda hora, suas ações por meio da publicação de seus atos. No entanto, a publicidade não é um requisito de forma e nem elemento constitutivo do ato; “é requisito de eficácia e moralidade” (MEIRELLES, *apud* SILVA FILHO, 1999, p. 649).

Numa conclusão ímpar sobre esse princípio, Rosa (2005, p. 15) assim expressa:

Daí ser correto concluir: a publicidade é obrigatória como meio conferidor de eficácia da atividade administrativa, mas se admite a manutenção do sigilo quando expressamente autorizar a Constituição ou quando concorrer possível prejuízo para a coletividade ou para outrem.

No âmbito do Direito Administrativo, o princípio da publicidade está voltado para o dever de comunicar ao público e de permitir ao interessado conhecer atos do processo administrativo.

No primeiro caso, ou seja, considerado como divulgação da informação, Fernandes (2004, p. 59) entende tratar-se do dever do Poder Público publicar o ato na imprensa oficial quando seus efeitos ultrapassam os limites da própria repartição (têm alcance externo); quando implica a realização de uma despesa ou renúncia de receita; e quando se trata de uma ação que alcança toda a sociedade, ensejando um maior controle do povo. No segundo caso, voltado para o conhecimento de atos do processo administrativo, a exemplo do processo de TCE, Fernandes (2004, p. 62) considera interessados todos os que podem ser alcançados pelo resultado do julgamento. Como exemplo, elenca os ordenadores de despesas, o responsável direto pelo ato, os citados na forma regulamentar e os particulares que, apesar de não terem vínculo com a Administração, podem ter relação jurídica com essa.

Nesse sentido, o princípio da publicidade, nos processos de TCE, além de garantir a independência, imparcialidade, autoridade e responsabilidade dos que proferem os julgamentos, possibilita o controle dos atos praticados pelo Poder Público.

#### 2.3.3.5 Princípio da verdade material

Para Fernandes (2004, p.64) o princípio da verdade material “[...] está relacionado especialmente com a prova no processo de TCE, mas para sua compreensão é necessário conhecer também o princípio equivalente e oposto”, que é o princípio da verdade real.

Segundo Fernandes (2004, p. 65 e 66), “[...] os ramos de direito que adotam a verdade real por princípio entendem que o ônus da prova deve ser limitado pelo momento processual à sua satisfação, o qual, como todas as fases do processo, preclui a seu tempo” Consoante os ensinamentos desse autor, no processo administrativo, a verdade pode ser provada por qualquer meio legal e a qualquer tempo. Por isso e em harmonia com o princípio do informalismo moderado, o princípio da verdade material justifica inclusive que o fato novo, que revela a verdade real, seja alegado na fase recursal ou na prorrogação de prazo para apresentação de provas e a afirmação de fatos novos, na fase recursal, quando se trata de processo de TCE.

#### 2.3.3.6 Princípio da economia processual

Fernandes (2004) entende que o princípio da economia processual deve ser um dos vetores do processo administrativo aplicável à TCE e está diretamente relacionado com os princípios da verdade material e do informalismo moderado e assume relevância na medida em que sua existência se situa na área de controle, onde a economicidade é um dos princípios.

O princípio da economia processual está relacionado com a relação custo/benefício, ou seja, alcançar o máximo resultado possível na aplicação do direito com o mínimo emprego das atividades processuais.

Aplicado esse princípio aos processos de TCE, Fernandes (2004) destaca a possibilidade de ser dispensada a sua instauração ou mesmo obstar o prosseguimento, quando houver ressarcimento ao erário sem caracterização da culpa do causador do dano. Cita também o caso das tomadas de contas especiais com valores abaixo do limite fixado anualmente pelo Tribunal de Contas da União. Em ambos os casos os processos não devem ser remetidos ao Tribunal, ficando o órgão instaurador com a responsabilidade para fazer a recomposição do erário.

#### 2.3.3.7 Princípios do contraditório e da ampla defesa

Os princípios do contraditório e da ampla defesa estão previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, [...]:

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (BRASIL, 2006, p. 19).

Para Fernandes (2004, p. 70), o princípio do contraditório, “[...] consiste no dever do Juiz, em razão do seu dever de imparcialidade, de ouvir a outra parte do processo sobre as alegações deduzidas por uma parte. Também é chamado de princípio da audiência bilateral.”

Segundo Araújo Cintra *et al* (1999, p. 55), o contraditório é constituído pelo elemento da informação e da reação. Ouvida a parte que instaurou o processo (autor), o juiz não pode deixar de ouvir a outra (réu); “somente assim se dará a ambas a possibilidade de

expor suas razões, de apresentar suas provas, de influir sobre o convencimento do juiz”. Logo, é imprescindível à garantia da justiça.

Capez (2000, p. 19) ensina que o contraditório é de suma importância para a produção e apreciação das provas e, ainda, para o direito de as partes serem cientificadas dos atos processuais. Assim se pronuncia a respeito:

As partes têm o direito não apenas de produzir suas provas e de sustentar suas razões, mas também de vê-las seriamente apreciadas e valoradas pelo órgão jurisdicional.

Compreende, ainda, o direito de serem cientificadas sobre qualquer fato processual ocorrido e a oportunidade de manifestarem-se sobre ele, antes de qualquer decisão jurisdicional.

Segundo Fernandes (2004, p. 71) “[...] o TCU não tem rejeitado solicitações para revisão das provas produzidas pelas comissões quando a parte ampara-se em justificativa ponderável.”, assegurando a garantia do contraditório.

Para Capez (2000, p. 20) o princípio da ampla defesa consiste em “proporcionar a todo acusado a mais completa defesa, seja pessoal (autodefesa), seja técnica (efetuada por defensor)”

Cintra *et al* (1999) especifica que a autodefesa, por se tratar de um direito disponível, pode ser dispensada pelo acusado quando esse faz a opção pelo direito ao silêncio. No entanto, a defesa técnica é indispensável para a garantia da aplicação da justiça no caso concreto.

Nos processos de TCE os princípios do contraditório e da ampla defesa se efetivam quando o TCU, após analisar os relatórios das comissões encarregadas da apuração dos fatos, o parecer do controle interno e relatórios de outros órgãos envolvidos, promove a citação, quando houver débito, ou audiência para apresentar razões de justificativas dos responsáveis. Essa citação ou audiência visa à apresentação de contra-razões dos fatos apurados pela comissão designada pela autoridade instauradora do processo de TCE. O da

ampla defesa consagra-se, ainda, nos pedidos de vista dos autos, interposição de recursos e sustentação oral dos procuradores das partes junto ao TCU.

#### 2.3.3.8 Princípio do devido processo legal

O princípio do devido processo legal está previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988 nos seguintes termos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, [...]:

[...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. (BRASIL, 2006, p. 18).

Para Fernandes (2004, p. 31): “A violação ao devido processo legal, mesmo quando assegurada a ampla defesa e o contraditório, pode acarretar a nulidade da decisão, porque constitui uma garantia mais ampla.” E conclui: “[...] Sendo observado o princípio do devido processo legal, certamente é atendido o postulado da ampla defesa, mas a recíproca não é verdadeira.”

Quando o legislador estabeleceu o disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992 (instauração da TCE), ele definiu o processo devido para a apuração da irregularidade.

Segundo Fernandes (Idem, p. 32),

A TCE tem sua gênese no autocontrole dos atos da administração, porque compete à autoridade responsável instaurar de ofício o procedimento, mas, como regra geral, consagra em seu escopo a atuação de órgão externo de controle, amalgamando a ação de ambas as formas de controle. É, no seu desenvolvimento, um processo misto de controle.

Ensina-nos Fernandes (2004, p. 33) que “o processo de TCE firma-se com tal força no ordenamento jurídico que, no seu curso, nem mesmo as Cortes de Contas podem impedir a sua instauração e tramitação, devendo dirigir sua atuação para julgá-la.”

O princípio do devido processo legal consiste em assegurar ao acusado um processo desenvolvido na forma da lei.

#### 2.3.3.9 Princípio da proteção do erário

Fernandes (2004, p. 72) relaciona o princípio da proteção do erário como específico do processo de TCE. Consiste no fato de a Administração Pública ter o dever de proteger o erário, envidando todos os esforços no sentido de recompor prejuízos e de obter as respectivas prestações de contas dos gestores omissos.

É um princípio que não se confunde com o do impulso oficial porque este extingue com o julgamento do processo. Já no da proteção do erário a força do movimento processual “permanece e continua na busca de um responsável até que ocorra a recomposição do erário dilapidado” (FERNANDES, 2004, p. 73).

#### 2.3.3.10 Princípio da razão suficiente *ab-rogável*

Tal como o princípio da proteção do erário, o da razão suficiente *ab-rogável* é específico do processo de TCE, de acordo com os ensinamentos de Fernandes (2004, p. 73). Versa em encerrar o processo ou o procedimento da TCE assim que o responsável pelo dano ao erário ou pela omissão no dever de prestar contas adotar as providências para afastar do mundo jurídico a causa da instauração do processo ou procedimento.

O referido autor ressalta que é direito de o responsável extinguir a causa determinante da instauração da TCE, mesmo antes da formalização do indiciamento ou da denúncia. No caso de dano ao erário é necessário dar quitação ao débito. Já em relação à omissão no dever de prestar contas, essa obrigação só se extingue com a apresentação da

extinção, inibindo, por conseguinte, o prosseguimento da TCE, porque não mais existe o dano. Entretanto, permanece a possibilidade de apenação pela extemporaneidade da prática do ato. Ambos os casos, portanto, dependem, para o encerramento do processo, do exame do *animus* do agente praticante da irregularidade, ou seja, das circunstâncias, da conduta do agente causador do dano, pois no caso de recolhimento tempestivo do débito sanará o processo se for reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, e se não houver sido observado outra irregularidade nas contas<sup>24</sup>(TCU, 2003).

#### 2.3.4 Fases da TCE

Para os gestores públicos federais, o poder-dever de instaurar TCE, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de responsabilidade solidária por possíveis prejuízos que a sua omissão possa causar ao erário, encontra-se disciplinado no art. 8º, da Lei n.º 8.443/1992 e no art. 1º e § 1º da Instrução Normativa TCU n.º 56/2007, cujo teor *in totum* compõe o anexo IV da presente pesquisa.

A instauração da TCE perfaz duas fases distintas, a interna e a externa, explanadas a seguir:

##### **a) Fase interna da TCE**

O objetivo principal da fase interna da TCE, após sua instauração, é a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, consoante dispõe o artigo 8º da Lei nº 8.443, de 16/07/1992 (ALMEIDA, 2006).

Nessa fase, a TCE não é o único instrumento processual utilizado para se apurar a irregularidade, quantificar o débito e apurar a responsabilidade. Segundo Aguiar *et al* (2004,

---

<sup>24</sup> § 2º, art.12 da Lei 8.443/93

p. 64): “O administrador público poderá instaurar outro procedimento administrativo – sindicância, auditoria, inspeções – antes de formalizar o processo de tomada de contas especial.”

Ressalta-se que o próprio TCU é competente para instaurar TCE quando constatar, a partir do seu poder fiscalizatório, a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. Portanto, o Tribunal ordenará a conversão em TCE desses relatórios de auditoria, inspeções, denúncia e representação. (art. 47 da Lei n.º 8443/1992). Ainda de acordo com Aguiar *et al* (2004, p. 63): “são exatamente os processos de fiscalização que o TCU utiliza como substituto do processo de TCE na fase interna.”

Entretanto, preserva-se o entendimento de medida de exceção para a instauração da TCE consoante Voto do Ministro Relator constante na Decisão TCU nº 169/1998 – Plenário:

Antes da transformação de qualquer processo de fiscalização em TCE, os autos devem ser objeto de providências saneadoras tendentes a obter todos os esclarecimentos e documentos necessários a uma decisão tão justa quanto ao mérito quanto perfeita quanto à forma processual, incluídos aí, em caso de acompanhamento de privatização, os papéis de trabalho que serviram de suporte às conclusões das auditorias e empresas contratadas, bem assim os relatórios, *atas e minutas elaboradas, relativamente a todos os trabalhos e estudos realizados* (TCU, 2008, p.11).

Ressalta-se que o § 1º do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 56/2007 (TCU, 2008, p.2) consagra esse entendimento, ao estabelecer que: “a tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido.”

Nessa fase interna, a TCE deverá ser composta pelas seguintes peças<sup>25</sup>: (TCU, 2008, p. 2 e 3)

I - ficha de qualificação do responsável, com indicação de:

- a) nome;
- b) número do CPF;
- c) endereços residencial e profissional e número de telefone;
- d) cargo, função e matrícula, quando se tratar de servidor público;
- e) período de gestão;

II - cópia integral do processo de transferência de recursos, juntamente com a prestação de contas, quando for o caso;

III - demonstrativo financeiro do débito, com indicação de:

- a) valor original;
- b) origem e data da ocorrência;
- c) parcelas recolhidas e respectivas datas de recolhimento, se for o caso;

IV - relatório do tomador das contas, com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa federal competente, inclusive quanto a expedientes de cobrança de débito remetidos ao responsável;

V - certificado de auditoria emitido pelo órgão de controle interno competente, acompanhado do respectivo relatório, que trará manifestação acerca dos seguintes quesitos:

- a) adequada apuração dos fatos, com indicação das normas ou regulamentos eventualmente infringidos;
- b) correta identificação do responsável;
- c) precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas;
- d) identificação da autoridade administrativa federal responsável pela ausência de adoção das providências previstas no art. 1º, quando for o caso;

VI - pronunciamento do ministro de estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992;

VII - cópia do relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, acompanhado de cópia dos documentos que caracterizam a responsabilidade apurada;

VIII - cópia das notificações de cobrança expedidas;

IX - cópia da notificação da entidade beneficiária, no caso de omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere;

X - outros elementos que contribuam para caracterização do dano e da responsabilidade.

§ 1º Quando se tratar de recurso relativo a convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, o certificado e o relatório de auditoria mencionados no inciso V devem conter manifestação sobre:

- a) observância das normas legais e regulamentares pertinentes pelo concedente;
- b) celebração do termo, avaliação do plano de trabalho e demais documentos constantes da solicitação de recursos;
- c) fiscalização do cumprimento do objeto; e
- d) tempestividade da instauração da tomada de contas especial.

§ 2º Processo de tomada de contas especial formalizado em desacordo com este artigo deve ser restituído à origem, para regularização, sem autuação.

---

<sup>25</sup> art. 4º da IN/TCU n.º 56/2007

**b) fase externa da TCE**

Na fase externa, a TCE é considerada um processo e se desenvolve exclusivamente no TCU (quando a origem dos recursos for da esfera federal), independe de sua origem: se instaurada pelo próprio TCU ou por autoridade administrativa.

No caso da TCE instaurada pela autoridade competente, a unidade técnica do TCU, denominada Secretaria de Controle Externo (Secex), ao receber a TCE realiza o exame preliminar, no qual é verificado se todas as peças solicitadas no art. 4º da IN/TCU n.º 56/2007 foram enviadas, se positivo, autua-se o processo de TCE no âmbito do TCU e dá-se prosseguimento a instrução, se não, devolve os documentos à origem, para regularização, sem autuação no TCU.

A distribuição dos processos aos ministros e auditores obedece aos princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio, ou seja, as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, as entidades da administração indireta e outras unidades sujeitas à jurisdição do TCU são agrupadas em listas de unidades jurisdicionadas (LUJ) e na primeira sessão ordinária do Plenário do mês de julho, nos anos pares, o Presidente sorteará, para vigência a partir do primeiro dia do ano subsequente, entre os ministros e auditores, o relator de cada LUJ, por um período de dois anos, não podendo ser contemplados com a mesma lista no biênio subsequente<sup>26</sup> (TCU, 2003).

No caso específico das transferências voluntárias a LUJ é agrupada pelos estados da federação. O relator preside a instrução do processo que é realizada na unidade técnica (Secex) existente em todo o território nacional, com vistas a facilitar a atuação dos responsáveis junto ao TCU que não precisará se deslocar para Brasília para apresentar a defesa, nem solucionar pendências existentes no processo.

---

<sup>26</sup> arts.147 a 150 do RI/TCU

A Secex, mediante delegação de competência concedida pelo relator, expede ofício de citação (se houver débito) ou de audiência (apresentar justificativas), para que o responsável apresente as alegações de defesa, no momento da entrega da comunicação processual no endereço do responsável, estabelece-se o princípio do contraditório e abre-se espaço para a ampla defesa, com o direito de pedido de vista e cópia dos autos, a retirada do processo por meio do advogado, e a apresentação de sua defesa com provas que refutem os fatos apontados pela comissão da TCE ou pela equipe de fiscalização do TCU.

Após a apresentação da alegação de defesa, no caso de citação, ou das razões de justificativas para a audiência, o processo é analisado pelo analista de controle externo, encaminhado ao Diretor Técnico ou Assessor (quando não houver Diretoria) para despacho, que por sua vez o envia ao titular da unidade técnica, denominado Secretário de Controle Externo, para expedição de Parecer e o submete ao relator do processo, via Ministério Público junto ao TCU, haja vista que nos processos de contas é obrigatória esta manifestação (art. 81 da Lei n.º 8.443/1992).

É facultado ao responsável o pedido de sustentação oral que deve ser dirigido ao presidente do colegiado, até quatro horas antes do início da sessão do dia da apreciação do processo, oportunidade em que o responsável poderá contestar os argumentos produzidos pela unidade técnica (Secex).

Em todas as etapas do processo de julgamento de contas é assegurado ao responsável ou interessado a ampla defesa e após a decisão definitiva do TCU, o responsável no prazo de dez dias a contar da ciência pode interpor embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Pode também opor no prazo de quinze dias recurso de reconsideração. Esses dois recursos têm efeito suspensivo<sup>27</sup> (TCU, 2003).

---

<sup>27</sup> arts. 31 a 34 da Lei n.º 8.443/1992

Cabe ainda, no prazo de cinco anos, a interposição de recurso de revisão ao Plenário, por uma única vez, efetuada pelo Ministério Público junto ao TCU, pelo responsável, seus sucessores, sem efeito suspensivo, em razão de superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, de falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida ou erro de cálculo nas contas<sup>28</sup>. (IDEM, 2003).

Verifica-se assim, o zelo que o TCU tem pelo princípio do contraditório e da ampla defesa.

### 2.3.5 Instrução Normativa TCU n.º 56/2007

O Tribunal de Contas da União, no exercício da competência regulamentar conferida pelo art. 3º da Lei 8.443/1992, que autoriza a expedição de atos ou instruções, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de suas atribuições e sobre organização de processos a lhe serem submetidos, expediu a IN/TCU n.º 56, de 05 de dezembro de 2007, (a qual revogou a IN 13/1996) vigente a partir de 01 de janeiro de 2008, considerando que dentre outros motivos a observância ao fato que:

- o administrador público federal tem o dever de adotar medidas para ressarcimento de dano causado aos cofres da União, independentemente da atuação do TCU;
- a recomposição de dano à administração pública federal deve pautar-se pelos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, de modo a evitar que o custo da apuração e da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida; e

---

<sup>28</sup> art. 35 da Lei n.º 8.443/1992

- o TCU, na condição de órgão julgador das contas de administradores públicos federais e de responsáveis por danos à administração pública federal, somente deve ser acionado após esgotamento das providências.

Segundo o disposto no §1º, art. 5º da IN n.º 56/2007 é dispensado o encaminhamento ao Tribunal e autorizado o correspondente arquivamento, no órgão ou entidade de origem, de tomada de contas especial já constituída nas hipóteses de:

I – recolhimento do débito no âmbito interno;

II – apresentação e aprovação da prestação de contas;

III – valor do dano, atualizado monetariamente, inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial;

IV - outra situação em que o débito seja descaracterizado.

Ressalta-se que no caso do valor do dano, atualizado monetariamente, for inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial (R\$ 23.000,00), a autoridade administrativa deve providenciar a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin e em outros cadastros afins, na forma da legislação em vigor, conforme estabelece o disposto no § 2º, art. 5º da IN/TCU n.º 56/2007.

Quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável perante um mesmo órgão ou entidade exceder o valor de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais) a autoridade administrativa federal competente deve consolidá-los em um mesmo processo de tomada de contas especial, e encaminhá-lo ao Tribunal<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> § 3º, art.5º da IN/TCU n.º 56/2007

As principais inovações da IN/TCU n.º 56/2007 são:

- extinção das TCE simplificadas;
- a TCE somente deve ser instaurada e encaminhada ao Tribunal, quando o valor do dano, **atualizado monetariamente**, (grifo nosso) for igual ou superior a R\$ 23.000,00<sup>30</sup>; e
- dispensa da instauração de TCE após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso. Este prazo interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente<sup>31</sup>.

Em atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, foi expedida a Portaria Interministerial n.º 24, de 19 de fevereiro de 2008, determinando o arquivamento de processos relativos aos convênios, acordos, ajustes ou quaisquer instrumentos que tratam das transferências voluntárias, desde que atendam cumulativamente às seguintes condições:

- ✓ prazo de vigência encerrado até 25 de julho de 2002;
- ✓ valor registrado de até R\$ 100.000,00 (cem mil); e
- ✓ prestação de contas ou instrumento congêneres apresentado até 31 de julho de 2007.

Não pode ser arquivado o processo que esteja submetido a tomada de contas

---

<sup>30</sup> arts. 5º e 11 da IN/TCU n.º 56/2007

<sup>31</sup> §§ 4º e 5º do art. 5º da IN/TCU n.º 56/2007

especial e/ou seja objeto de denúncia ou de representação formalmente apresentada ao órgão ou entidade concedente, até a conclusão pela improcedência dos fatos denunciados ou representados ou esteja com saldo nas contas de “Inadimplência” e/ou “A comprovar”, consoante estabelece o art. 3º da Portaria Interministerial n.º 24, de 19 de fevereiro de 2008.

Verifica-se uma preocupação do Poder Executivo na expedição do Decreto n.º 6.170/2007, e do órgão de controle externo, o TCU com a expedição da IN/TCU n.º 56/2007, no atendimento aos princípios da economicidade, da publicidade, da racionalização administrativa e da economia processual, no tocante aos processos de TCE.

As inovações adotadas pelo TCU no tocante à IN/TCU n.º 56/2007 são muito importantes para o bom desempenho do controle externo, é uma postura proativa, pois apesar da TCE ser um instrumento de controle utilizado pela administração pública, com vistas à recuperação do dano, só é efetivo, se for realizado com tempestividade.

Consoante consta no Relatório sobre as Contas do Governo da República, exercício 2006, o atraso médio na entrega das prestações de contas relativas a transferências voluntárias realizadas mediante convênios, contratos de repasse e termos de parceria, em toda a administração pública, chega há quase quatro anos. No caso do Ministério do Planejamento, que tem responsabilidade sobre as prestações de contas de órgãos extintos, como os Ministérios do Interior, do Bem-Estar Social, da Integração Nacional, a situação é bastante crítica, o atraso médio é de dezesseis anos. (BRASIL, 2007, p. 248)

Outra informação obtida no Relatório da contas do Governo, 2006 é com relação às prestações de contas apresentadas, mas ainda não foram analisadas pelos órgãos e entidades concedentes, estão em média há mais de cinco anos aguardando análise e no caso do Ministério do Planejamento, há mais de treze anos.

Em termos numéricos, representa o estoque em 31/12/2006 de 36.078 de

processos, correspondendo ao montante de R\$ 10,7 bilhões que somados às prestações de contas não apresentadas alcança R\$ 12, 5 bilhões que o governo não sabe se teve aplicação regular nem conhece os resultados obtidos. (BRASIL, 2007, p. 249)

Uma das razões dessa quantidade de processo existente é que os órgãos e entidades repassadores estão desaparelhados, em termos de recursos materiais, humanos e tecnológicos, para o bom desempenho de suas atribuições em todas as fases do ciclo de operacionalização das transferências voluntárias, isto é, desde o exame e aprovação dos pedidos, ao acompanhamento concomitante da execução e análise das prestações de contas.

Com relação ao aparelhamento dos órgãos e entidades responsáveis pelo repasse de recursos federais de estrutura mínima necessária ao controle da aplicação das verbas transferidas, o TCU expediu o Acórdão n.º 788/2006-Plenário, com o seguinte teor:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizem transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, em especial a Caixa Econômica Federal (CEF), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Fundo Nacional de Saúde, o Ministério da Integração Nacional, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério dos Esportes, o Ministério da Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o qual deverá comportar, para cada órgão ou entidade:

9.1.1. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais atualmente disponível para o cumprimento dessa finalidade;

9.1.2. identificação da estrutura de recursos humanos e materiais mínimos necessários à sua boa atuação nas três etapas de controle da transferência voluntária de recursos públicos federais (o exame e aprovação dos pedidos, o acompanhamento concomitante da execução e a análise das prestações de contas), tomando-se como parâmetro, sobretudo, o montante anual de recursos repassados e o objeto da atuação de cada órgão ou entidade;

9.1.3. as providências a serem adotadas pelo órgão ou entidade e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para dotar o órgão ou entidade dos recursos mínimos mencionados no item 9.1.2;

9.1.4. o cronograma de implementação dessas providências, contemplando toda a programação e o prazo de conclusão;

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a possibilidade de criação ou modificação de sistema de informática que permita o acompanhamento on-line pelo menos em parte dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, compreendendo a sinalização automática daqueles que mostrem comportamento discrepante (TCU, 2008, p.28 e 29);

Esta deliberação é oriunda da apreciação de uma representação formulada pela Secretaria Controle Externo no Estado de Minas Gerais (unidade técnica do TCU), em face de denúncias veiculadas na imprensa acerca de irregularidades na utilização de recursos federais por parte de diversas prefeituras do Estado de Minas Gerais e da apreciação do relatório consolidador de fiscalizações de orientação centralizada promovidas em órgãos repassadores de recursos mediante convênios ou contratos de repasse.

A demora nos procedimentos de competência dos órgãos repassadores, como análise das prestações de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, registro da inadimplência no sistema SIAFI, etc, compromete a atuação do TCU, da CGU, MPF e da AGU, no exercício de suas respectivas competências, uma vez que a atuação desses órgãos deve ser antecedida da conclusão da competência dos órgãos repassadores das transferências voluntárias.

Consciente de que fiscalizar e acompanhar a grande quantidade de ações públicas descentralizadas por meio de transferências voluntárias aos diversos entes da Federação e às milhares de entidades privadas, mesmo com o aparelhamento determinado no Acórdão TCU n.º 788/2006-Plenário, continuará sendo tarefa difícil se não contar com a participação da sociedade (o controle popular), o TCU considerou imprescindível ampliar os mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais, assim expediu o Acórdão n.º 2066/2006-Plenário, com o seguinte teor:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes

federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;

9.1.1. página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade conveniente, número do ajuste, objeto, entre outros critérios de pesquisa, com vistas a maior acessibilidade e transparência possível;

9.1.2. com o intuito de exibir dados de todos os instrumentos celebrados no âmbito da administração pública federal (direta e indireta), deverá ser disponibilizada em portal específico página do mesmo sistema, permitindo acesso aos filtros de consultas do item precedente, além de outros que a característica consolidadora da página exigir;

9.1.3. as denúncias recebidas na forma do item 9.1 deverão ser objeto de tratamento prioritário nos órgãos/entidades concedentes, reportando-se as constatações e as providências tomadas à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União;

9.2. determinar ao Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para viabilizar a transparência necessária ao controle social, disponibilize, em sua página na rede mundial de computadores, as informações relativas aos títulos jurídicos sob sua responsabilidade (Registro e Cebas), incluindo o CNPJ, o nome da entidade, a atividade de interesse social desenvolvida por ela, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias;

9.3. determinar ao Ministério da Justiça que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, para complementar as informações atualmente fornecidas e viabilizar efetivamente o controle social, disponibilize em sua página na rede mundial de computadores a atividade de interesse social desenvolvida pela entidade qualificada como Oscip ou de Utilidade Pública Federal, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias (TCU, 2008, p.34 e 35);

Esta deliberação é originária da apreciação do Relatório Consolidado das auditorias realizadas em vários estados com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou por entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais - ONGs, no período de 1999 a 2005, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares.

É necessário que os órgãos responsáveis pela descentralização da execução de políticas públicas zelem pelo cumprimento dos objetivos, acompanhem a efetiva e eficaz implementação dos programas e ações governamentais. Não basta apenas repassar os recursos, precisa haver coordenação, monitoramento e controle das ações durante a execução desses programas e ações governamentais.

Este panorama da gestão de recursos públicos oriundos de transferência voluntária, no âmbito da administração pública federal explica em parte a grande incidência de processos de TCE que ingressam no TCU com mais de dez anos da expiração do prazo para a prestação de contas.

O TCU em vários julgados tem se pronunciado de que o longo transcurso de tempo entre o fato gerador do dano e a instauração da TCE traz prejuízo ao exercício da ampla defesa por parte do responsável. Essa ocorrência tem levado o Tribunal a considerar iliquidáveis as contas dos responsáveis, ordenando seu trancamento,<sup>32</sup> em razão do impedimento ao exercício dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

As contas são consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito.

O Tribunal ordenará o trancamento das contas consideradas iliquidáveis e o conseqüente arquivamento do processo. Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação da decisão terminativa (quando ordena o trancamento das contas iliquidáveis), o Tribunal poderá, à vista de novos elementos que considere suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.

---

<sup>32</sup> arts 20 e 21 da Lei n.º 8.443/1992

Com estas atitudes proativas está sendo dado ênfase aos controles prévio e concomitante, pois com certeza reduzirá o número de processo de TCE, no âmbito do TCU, e com a mão de obra disponível, o TCU incrementará o número de fiscalizações, evitando até mesmo a incidência de irregularidades que ocorrem às vezes em razão de desconhecimento das normas legais por parte dos administradores públicos, contribuindo assim para um melhor desempenho da Administração Pública e conseqüentemente o TCU alcança a efetivação de sua Visão estratégica que é ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

### 2.3.6 Instauração de TCE pela Controladoria-Geral da União, no período de 2001 a 2007

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2008, p.1).

A CGU exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Dessa forma, após a instauração dos processos de TCE pela autoridade competente (o tomador das contas), estes são submetidos à CGU para certificação das contas e, após a manifestação do ministro de estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, os processos são encaminhados ao TCU.

Segundo dados obtidos da CGU<sup>33</sup>, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) realizou auditorias, no período de 2001 a 2007, em 11.392 processos de TCE. Da análise efetuada, 8.647 desses processos foram por irregularidade das contas, sendo, assim, encaminhados ao TCU para julgamento. Portanto, cerca de 75,90% do processos de TCE analisados pela CGU apresentaram irregularidades, sendo os principais fatos ensejadores da instauração dos processos de TCE demonstrados no quadro a seguir:

Quadro 1: Principais motivos de instauração de TCE, no período de 2001 a 2007.

JUSTIFICATIVA	PERÍODO							TOTAL
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Omissão no dever de prestar contas	106	235	772	539	916	317	503	3388
Irregularidades na aplicação dos recursos	90	260	310	337	355	480	248	2080
Não-cumprimento do objeto conveniado	75	80	61	229	188	203	218	1054
Prejuízos causados por servidor público	52	136	100	169	102	96	127	782
Não aprovação da prestação de contas	77	207	146	174	0	26	266	896
Irregularidade praticada por bolsista	28	19	24	81	37	20	23	232
Irregularidade na cobrança de proc. SUS	0	0	11	21	23	18	71	144
Outros	56	0	0	0	11	1	3	71
<b>TOTAL</b>	<b>484</b>	<b>937</b>	<b>1424</b>	<b>1550</b>	<b>1632</b>	<b>1161</b>	<b>1459</b>	<b>8647</b>

Fonte: CGU (www.cgu.gov.br). Dados da Pesquisa

Constata-se, da apuração dos dados, que 39,18% dos processos de TCE instaurados nesse período foram em decorrência da omissão no dever de prestar contas; 24,05% por irregularidades na aplicação dos recursos e 12,19% por não-cumprimento do objeto conveniado.

<sup>33</sup> Pesquisa efetuada em 06/07/2008 no sítio da CGU (www.cgu.gov.br).

Verifica-se em estudo apresentado pelo Analista de Controle Externo do TCU, Adriano de Souza Cesar<sup>34</sup> que no período de 1997 a 2007, o julgamento pelo TCU dos processos de TCE relativos aos municípios sergipanos, a incidência das principais tipos de irregularidades na instauração de TCE corresponde a 28,6% em razão da omissão no dever de prestar contas; 13,8% na realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços; 12,8% no atingimento parcial dos objetivos avençados e 12,3% na ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea (CESAR, 2007).

Ressalva-se nesse estudo que, no caso específico de instauração de TCE em decorrência da omissão da apresentação, no transcurso da instrução processual, após o atendimento de diligências, citação ou audiências, com a apresentação de novos documentos, apareceram evidências de novos tipos de irregularidades como desvio de finalidade, ausência de documentos de despesa ou documentação inidônea, não devolução do saldo dos recursos e outros tipos de irregularidade. Portanto, se fosse considerado somente o motivo da instauração da TCE, possivelmente o percentual de incidência da irregularidade por omissão no dever de prestar contas tenderia a aumentar.

Considerando que a omissão do dever de prestar contas corresponde à maior parte da incidência de irregularidade na instauração da TCE, é importante que os órgãos de controle adotem ações com vistas a reduzir esta irregularidade. Neste sentido, o Presidente do TCU, neste exercício, expedirá carta a todos os prefeitos, orientando-os no correto procedimento a ser adotado ao término da gestão.

No âmbito judicial, mediante a cobrança judicial da dívida, a recuperação do dano causado ao erário é ínfimo, o que reforça a necessidade de que os órgãos de controle atuem de

---

<sup>34</sup> Monografia apresentada no Curso de especialização de Auditoria Governamental e Contabilidade Pública, faculdade FANESE, tendo como tema os Recursos públicos federais transferidos aos municípios sergipanos por meio de convênios e contrato de repasse: providências indispensáveis à sua adequação gestão.

forma tempestiva, para evitar que seja instaurada a TCE, realizando fiscalização mais freqüente e rigorosa, principalmente o órgão repassador dos recursos públicos.

No momento da fiscalização realizada pelo TCU, a sua atuação se torna mais efetiva, por exemplo, quando fiscaliza uma obra em andamento e constata uma irregularidade que provoque dano ao erário. Nesse momento é apontada a irregularidade e se não for saneada, o Tribunal pode ordenar a conversão do processo em TCE, evitando que somente depois de vários anos se instaure a mesma. O controle concomitante evita prejuízo ao erário, enquanto o posterior, muitas vezes se torna intempestivo e ineficaz, como no caso de TCE instaurada há mais de dez anos, que movimentada toda a máquina administrativa e normalmente não se recupera o dano causado ao erário.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Tomada de Contas Especial (TCE) constitui um procedimento legalmente instituído, a ser instaurado diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Apesar de a TCE ser um instrumento de controle, é também uma medida de exceção, e somente deve ser instaurada pela autoridade administrativa competente após esgotadas todas as providências administrativas internas com vistas ao ressarcimento do dano causado ao erário. O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão encarregado do controle externo no âmbito da administração pública direta e indireta é responsável pelo julgamento dos processos de TCE na esfera federal.

A presente pesquisa propôs concatenar as principais idéias relativas à TCE, dedicando-se principalmente no âmbito do TCU, destacando as características, procedimentos, princípios e fases que a compõem.

Ao delimitarmos a TCE como objeto específico deste trabalho, introduzimos os conceitos e aspectos diversos da função de controle e do TCU, correlacionando-os com o tema abordado. Este procedimento permitiu-nos uma melhor visualização do contexto pesquisado, além de somar informações imprescindíveis ao desenvolvimento das idéias.

Como elo arrematador da pesquisa, procurou-se demonstrar em seu fechamento, para efeito ilustrativo, os dados fornecidos pela Controladoria Geral da União (CGU), que trazem quantitativos das instaurações de TCE ocorridas no período de 2001 a 2007.

Em análise preliminar, verificou-se que, no período em foco, foram registrados 11.392 processos de TCE, dos quais 8.647 resultaram em irregularidade das contas, sendo, assim, encaminhados ao TCU para julgamento, perfazendo, assim, um total de 75,90% dos processos de TCE analisados pela CGU.

Os principais fatos ensejadores da instauração dos processos de TCE foram:

- omissão no dever de prestar contas (39,18%); e
- irregularidades na aplicação dos recursos (24,05%).

Constata-se com esta grande incidência de omissão no dever de prestar contas (39,18%) o descaso, a negligência da pessoa responsável pela utilização do dinheiro público em nem sequer cumprir com o dever elementar e constitucional de prestar contas, e o da correta aplicação dos recursos públicos (24,05%).

Verifica-se a necessidade de atuação de forma tempestiva e eficaz dos órgãos responsáveis pela descentralização dos recursos necessários à execução de políticas públicas, pelos controles interno e externo, de realizarem fiscalizações mais freqüentes e rigorosas, com vistas a evitar instauração de TCE, principalmente após excessivo decurso de prazo, haja vista que o controle prévio ou concomitante evita prejuízo ao erário, enquanto o posterior, muitas vezes, se torna intempestivo e ineficaz, pois apesar da condenação do responsável e da quantificação do débito, não há o efetivo ressarcimento ao erário.

Espera-se que a presente pesquisa tenha atingido seu objetivo maior, qual seja, o de caracterizar a TCE, destacando a ação do Controle exercida pelo TCU, e os aspectos gerais e relevantes que a constituem, além de servir como suporte para estudiosos e interessados pelo assunto.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiechers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira. **Convênios e tomadas de contas especiais**: manual prático. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALENCAR, João Andrade. **Tomada de Contas Especial instaurada em razão da omissão do dever de prestar contas**: processo administrativo que deve considerar as causas da omissão. Monografia apresentada ao Curso de especialização em Direito Administrativo e Gestão Pública. João Pessoa: Universidade Potiguar, 2007.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de la Rocque. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União** – Anotada. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**: noções práticas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União** - Plano Estratégico do TCU. Brasília: TCU, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Tribunal de Contas da União na Constituição da República Federativa do Brasil**: Lei Orgânica e Regimento Interno. 9. ed. Brasília: TCU, 2003.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República**: exercício 2006. Brasília: TCU, 2007.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal – Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006.

\_\_\_\_\_. **Presidência da República – Legislação**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas**. São Paulo: NDJ, 2005.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

CESAR, Adriano de Souza; MONTEIRO Vanilda Lima. **Os Recursos Públicos Federais transferidos aos municípios sergipanos por meio de convênios e contrato de repasse: providências indispensáveis à sua adequada gestão**. Monografia apresentada ao Curso de especialização em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública. Aracaju: FANESE, 2007.

CGU – Controladoria-Geral da União. **TCE**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

D'ONOFRIO, Salvatore. **Metodologia do Trabalho intelectual**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FAGUNDES, Seabra. **Os Tribunais de contas na estrutura constitucional brasileira**. Revista do Tribunal de Contas da União, vol. 10, n. 20, dez. Brasília: TCU, 1979.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

\_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FIRME, Luciano Wagner. **O procedimento de tomada de contas especial na administração pública do Distrito Federal.** Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal. v. 29, jan/dez/2003.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O Controle da Administração pelo Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo,** São Paulo: Saraiva, 1993.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HÜNNER, Maria Martha. **Guia para elaboração de monografia e projetos de dissertação de mestrado e doutorado.** São Paulo: Pioneira:Mackenzie, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 3 ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1991.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações.** São Paulo: Atlas, 1994.

MEDAUAR, Odete. **Coletânea de legislação administrativa e Constituição Federal.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MORAES Alexandre de. **Direito Constitucional.** 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

QUEIROZ, Valdice Barbosa. **Apostila da disciplina metodologia da pesquisa do curso de especialização em Direito Público e Controle Externo**, Aracaju: ECOJAN, 2007.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

REY, Luis. **Planejar e redigir trabalhos científicos**. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Edgard Blücher, 1998.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 19. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

SILVA, Artur Adolfo Cotias. **O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)**. In: Monografias Vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa 1998. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SILVA FILHO, Oswaldo Cipriano. **Tomada de Contas Especial: Responsabilidade Civil e Julgamento das Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v. 25 - t.1. Brasília: Costa e Silva, 1999.

SOUSA, Alfredo José de; FRANCO Antônio de Sousa; BRITTO, Carlos Ayres; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura; TAVARES, José F.F; ROCHA, Lincoln Magalhães da; AZEDO, Oscar Maurício de Lima; FERRAZ, Sérgio; CAMPELO, Valmir. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo, organizador; DANTAS, José da Costa ... [et al]. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STF – Supremo Tribunal Federal. **RDA**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2008.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Jurisprudência**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

## **ANEXO I**

## ANEXO I

## Competências Constitucionais do TCU

COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Apreciar as contas anuais do Presidente da República	art. 71, inciso I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	art. 33, § 2º, e art. 71, inciso II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares	art. 71, inciso III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional	art. 71, inciso IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais	art. 71, inciso V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios	art. 71, inciso VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas	art. 71, inciso VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos	art. 71, incisos VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal	art. 71, inciso X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades	art. 74, § 2º
Fixar 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.

Fonte: TCU, J, 2002, p. 10.

## **ANEXO II**

## ANEXO II

## Principais Competências Infra-Constitucionais do TCU

COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares	Lei 8.443/1992
Decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório	Lei 8.666/1993
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 8.730/1993
Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios	Lei 9.452/1997
Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização	Lei 9.491/1997
Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas	Lei 9.755/1998
Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal	Lei Complementar 101/2000
Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas	Lei 10.028/2000
Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros	Lei 10.264/2001
Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos na Lei Complementar 101/2000	Lei 10.266/2001, art. 73, inciso III
Enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento	Lei 10.266/2001, art. 83
Remeter ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes a indícios de irregularidades graves identificados em fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento de 2002	Lei 10.266/2001, art. 83, § 8º

Fonte: TCU, J, 2002, p. 11.

**ANEXO III**

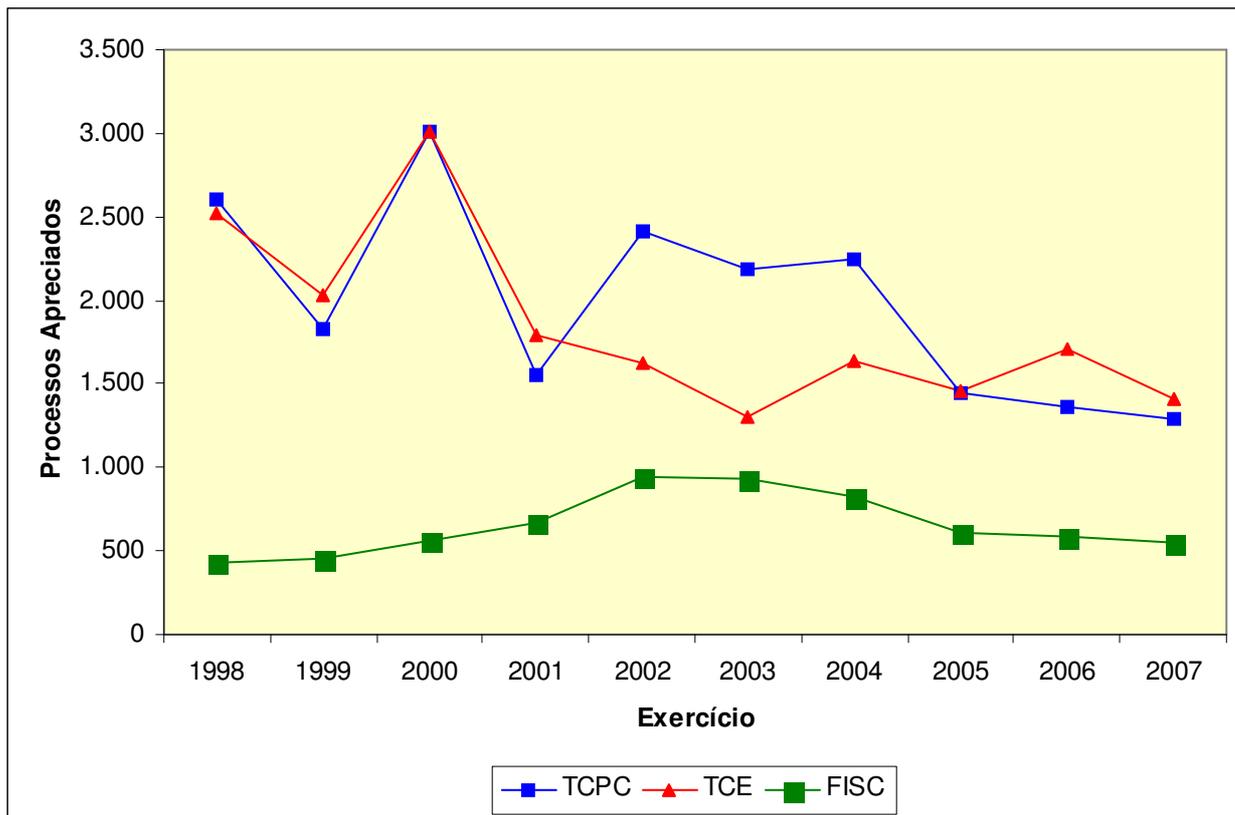
### 1. Julgamento de processos, exceto os de Atos de Pessoal.

Esta tabela registra todos os processos de controle externo julgados pelo TCU, exceto os atos de Pessoal, que em razão de sua peculiaridade serão contabilizados na Tabela 3 p., nos últimos dez anos.

Quadro 1: Processos apreciados, exceto os de Atos de Pessoal.

<b>Exercício</b>	<b>TCPC</b>	<b>TCE</b>	<b>FISC</b>	<b>DEN</b>	<b>CONS</b>	<b>REPR</b>	<b>SCN •</b>	<b>OUT ROS</b>	<b>TOTAL</b>
1998	2.607	2.518	425	141	31	348	-	312	6.382
1999	1.830	2.028	459	116	22	418	-	210	5.083
2000	3.008	3.016	559	138	16	560	47	166	7.510
2001	1.551	1.794	665	98	21	510	67	153	4.859
2002	2.413	1.628	949	138	19	695	52	149	6.043
2003	2.184	1.299	933	138	28	836	55	144	5.617
2004	2.240	1.642	821	205	31	988	58	852	6.837
2005	1.451	1.460	610	204	24	1.203	66	874	5.892
2006	1.366	1.712	580	267	59	1.642	76	2.313	8.015
2007	1.286	1.411	555	398	86	2.086	102	349	6.273
<b>Total:</b>	<b>19.936</b>	<b>18.508</b>	<b>6.556</b>	<b>1.843</b>	<b>337</b>	<b>9.286</b>	<b>523</b>	<b>5.522</b>	<b>62.511</b>

Fonte: TCU em números



Notas:

- 5) até 1999 não autuava processo específico para Solicitação do Congresso Nacional (SCN);
- 6) os processos de Tomada e Prestação de contas anuais (TCPC), Tomada de Contas Especial (TCE) e Fiscalizações (FISC) perfazem 38,5 % do total de processos apreciados pelo TCU;
- 7) a elevação na apreciação de processos em 2006 deve-se, essencialmente, ao incremento na autuação de processos do tipo solicitação. Tais processos com o advento da Resolução TCU n.º 191, de 21/06/2006, são obrigatoriamente autuados;
- 8) OUTROS: processos de acompanhamento, apartado, comunicação, contratos e convênios, declaração de bens e renda, desestatização, monitoramento, solicitação, e solicitação de certidão;
- 9) FISC: processos de Fiscalizações, exceto acompanhamento e monitoramento;
- 10) DEN: processos de Denúncias;
- 11) CONS: processos de Consultas;
- 12) REPR: processos de Representações.

## 2 – Evolução de estoque de processos, exceto os de atos de Pessoal

Cada Ministro do TCU é responsável por uma lista de unidades jurisdicionadas (LUJ) e preside a instrução dos processos, sendo o relator, no momento do julgamento. Em agosto de 2003, houve a aposentadoria de um Ministro, esta vaga foi preenchida somente em 12/02/2007, portanto durante mais de três anos a composição do Tribunal permaneceu incompleta, fato este que impacta no quantitativo de julgados pelo TCU e conseqüentemente no aumento de estoque.

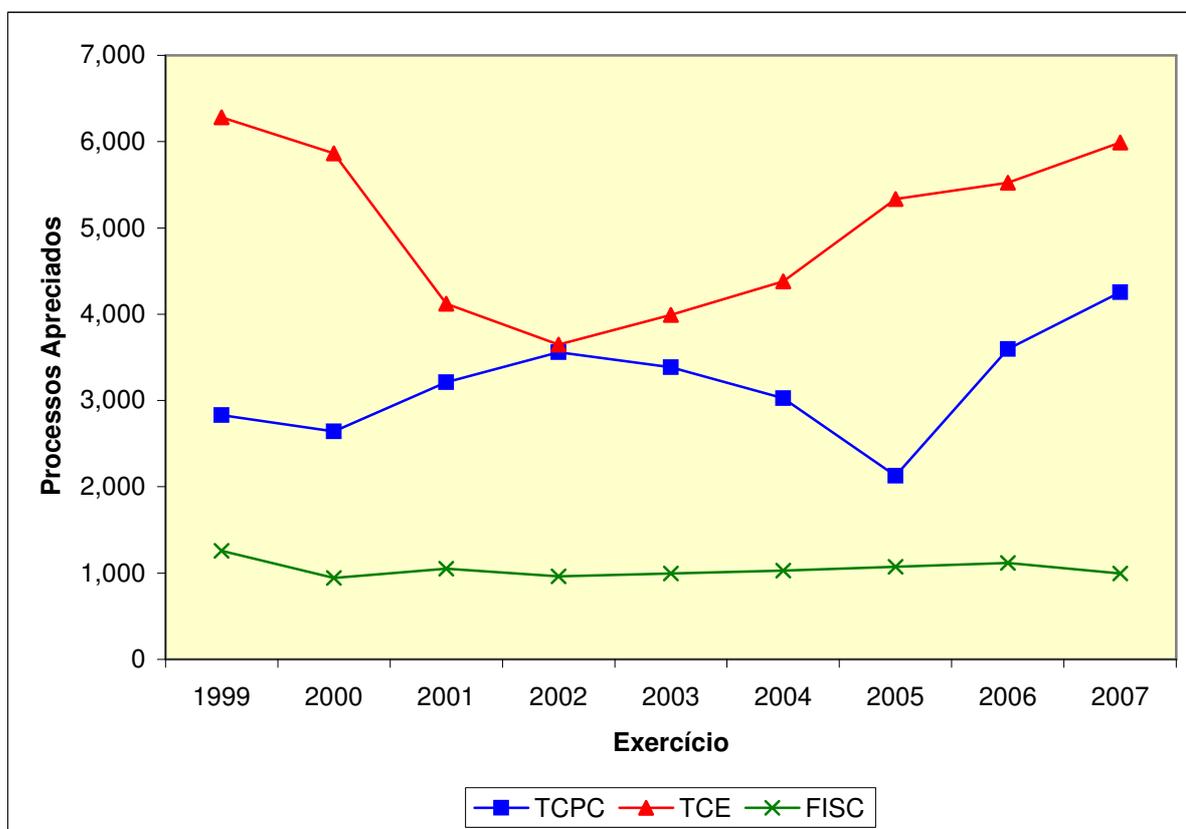
Outro motivo da elevação do estoque de processos é a nova sistemática adotada com o advento da Resolução TCU n.º 191, de 21/06/2006, pois todos os processos de solicitação são obrigatoriamente autuados;

Verifica-se que em 2002, houve uma queda de 26,17 % em relação ao exercício de 2001, depois a partir de 2003 há um aumento crescente no estoque de processos, chegando em 2007 com o maior número de processos em estoque dos últimos dez anos.

Tabela 2. Estoque de processos, exceto os de Atos de Pessoal

<b>Exercício</b>	<b>TCPC</b>	<b>TCE</b>	<b>FISC</b>	<b>DEN</b>	<b>CONS</b>	<b>REPR</b>	<b>SCN</b>	<b>OUTROS</b>	<b>TOTAL</b>
1999	2.831	6.283	1.258	358	36	1.044	63	-	11.873
2000	2.641	5.864	942	351	33	1.182	53	8.718	19.784
2001	3.211	4.123	1.052	352	32	1.386	70	7.141	17.367
2002	3.559	3.648	963	315	26	1.403	34	2.875	12.823
2003	3.384	3.993	994	342	15	1.454	50	2.643	12.875
2004	3.027	4.379	1.029	349	17	1.675	38	2.411	12.925
2005	2.126	5.335	1.074	381	24	2.065	69	2.954	14.028
2006	3.598	5.525	1.119	521	41	2.782	63	4.296	17.945
2007	4.255	5.989	995	627	36	3.076	82	4.884	19.944

Fonte: TCU em números



Nota:

- ✓ O estoque de processos contabiliza os processos não encerrados até 31/12 de cada exercício;
- ✓ Os processos de Tomada e Prestação de Contas anuais (TCPC) e de Tomada de Contas Especial (TCE) representam cerca de 51,36 % do total do estoque de processos em 31/12/2007.

### 3 – Atos de Pessoal

A elevação dos processos apreciados a partir do exercício de 2003 deve-se a nova metodologia adotada pelo TCU de exame informatizado dos Atos de Pessoal, com a

implantação do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), mediante Resolução TCU n.º 152, de 02/10/2002 (revogada pela Resolução TCU n.º 206, de 24/10/2007). Em 2003 há um incremento de **992,80%** em relação ao exercício de 2002, no total de processos apreciados de atos de pessoal.

Ressalta-se que em 2002 em relação aos atos de admissão foram apreciados 2.881 atos, com a nova metodologia em 2003 passaram para 46.675, aumentando aproximadamente **1520%**; os processos de aposentadorias (APOS) e reformas (REFO) cerca de **992,80%** e os de pensão civil (PCIV) e militar (PMIL) **641,36%**, comparados ao exercício de 2003.

Tabela 3. Processos apreciados de Atos de Pessoal

<b>Exercício</b>	<b>Admissão</b>	<b>APOS. / REFO</b>	<b>PCIV / PMIL</b>	<b>TOTAL</b>
1998	478	1.594	1.510	3.582
1999	1.759	1.392	868	4.019
2000	1.523	1.558	765	3.846
2001	1.301	4.096	1.008	6.405
2002	2.881	2.909	1.129	6.919
2003	46.675	20.566	8.370	75.611
2004	37.261	10.920	4.482	52.663
2005	67.431	10.177	1.448	79.056
2006	67.481	33.637	26.636	127.754
2007	68.238	20.800	22.001	111.039
<b>Total:</b>	<b>295.028</b>	<b>107.649</b>	<b>68.217</b>	<b>470.894</b>

Fonte: TCU em números

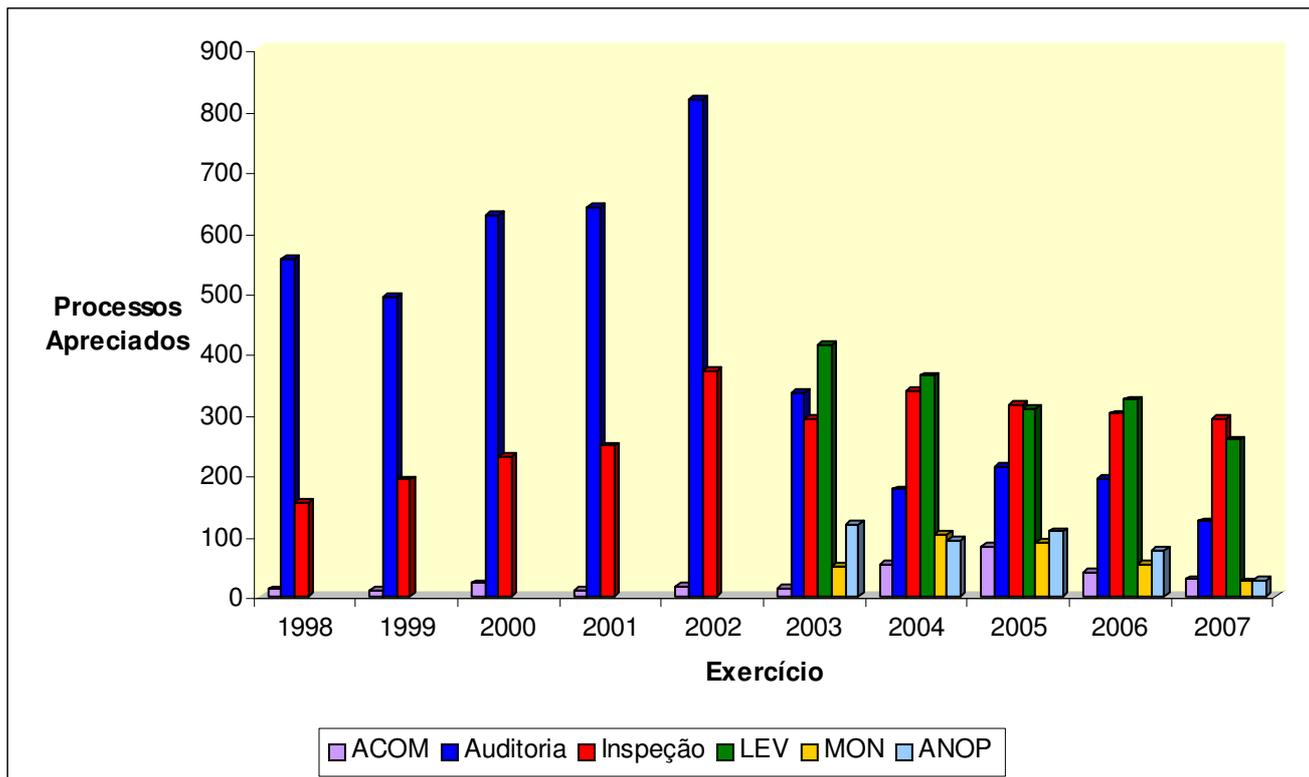
#### 4 – Fiscalizações realizadas

Com relações as fiscalizações realizadas pelo TCU, constata-se um aumento crescente nos exercícios de 2000 a 2003 e a partir do exercício de 2004 há um decréscimo.

Tabela 4. Fiscalizações realizadas por instrumento

Exercício	ACOM	Auditoria	Inspeção	LEV	MON	ANOP	TOTAL
1998	11	555	154				720
1999	10	493	192				695
2000	21	627	229				877
2001	10	642	248				900
2002	15	819	370				1.204
2003	13	335	292	413	49	117	1.219
2004	51	175	338	363	102	91	1.120
2005	81	214	315	309	88	106	1.113
2006	39	193	300	323	51	74	980
2007	27	123	291	258	24	25	748
<b>Total:</b>	<b>278</b>	<b>4.176</b>	<b>2.729</b>	<b>1.666</b>	<b>314</b>	<b>413</b>	<b>9.576</b>

Fonte: TCU em números



Notas:

os instrumentos na modalidade levantamento e monitoramento e as Auditorias de Natureza Operacional (ANOP) passaram a ser registrados individualizados a partir de 2003;

- nos exercícios de 2003 a 2005, há um incremento nas Auditorias de Natureza Operacional, com a criação da Seprog (secretaria especializada na fiscalização e avaliação dos resultados de programas de Governo).

## 5 – Fiscalização de Obras Públicas

As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), a partir de 1997, passaram a estabelecer ao TCU a atribuição de remeter à Comissão Mista Permanente de Senadores e

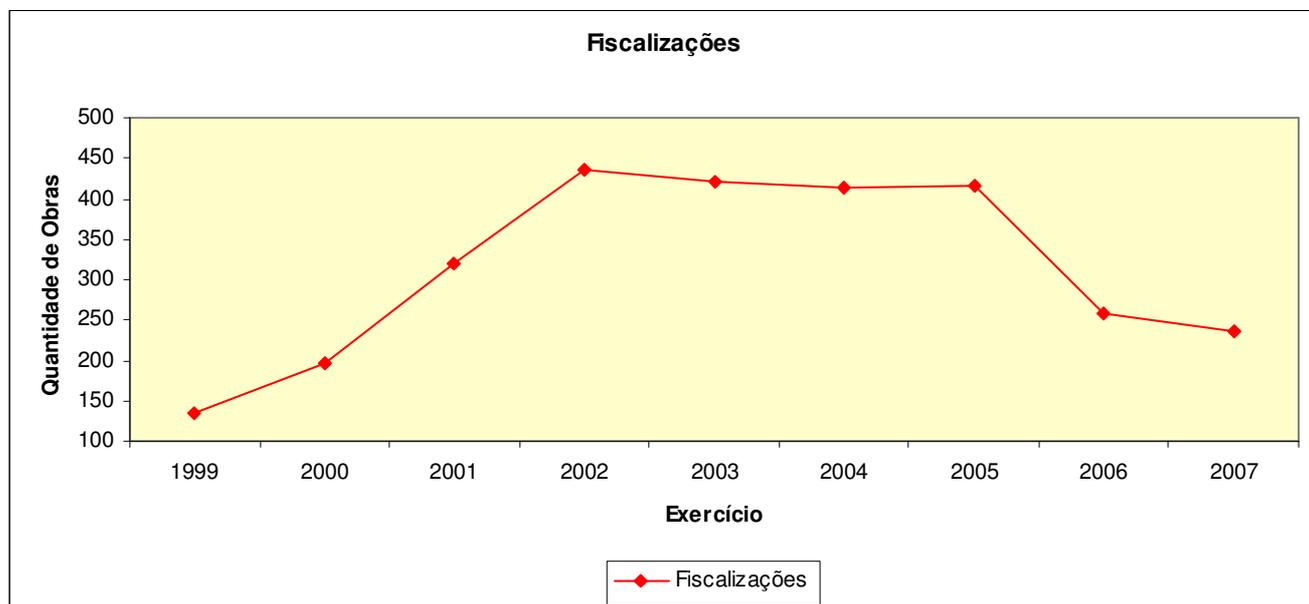
Deputados, prevista no § 1º, art. 166 da CF, informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais importantes contidos nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Um dos objetivos da LDO (promulgada no primeiro semestre de cada ano) é orientar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA), nos termos do § 2º, art. 165 da CF (BRASIL, 2006, p. 115).

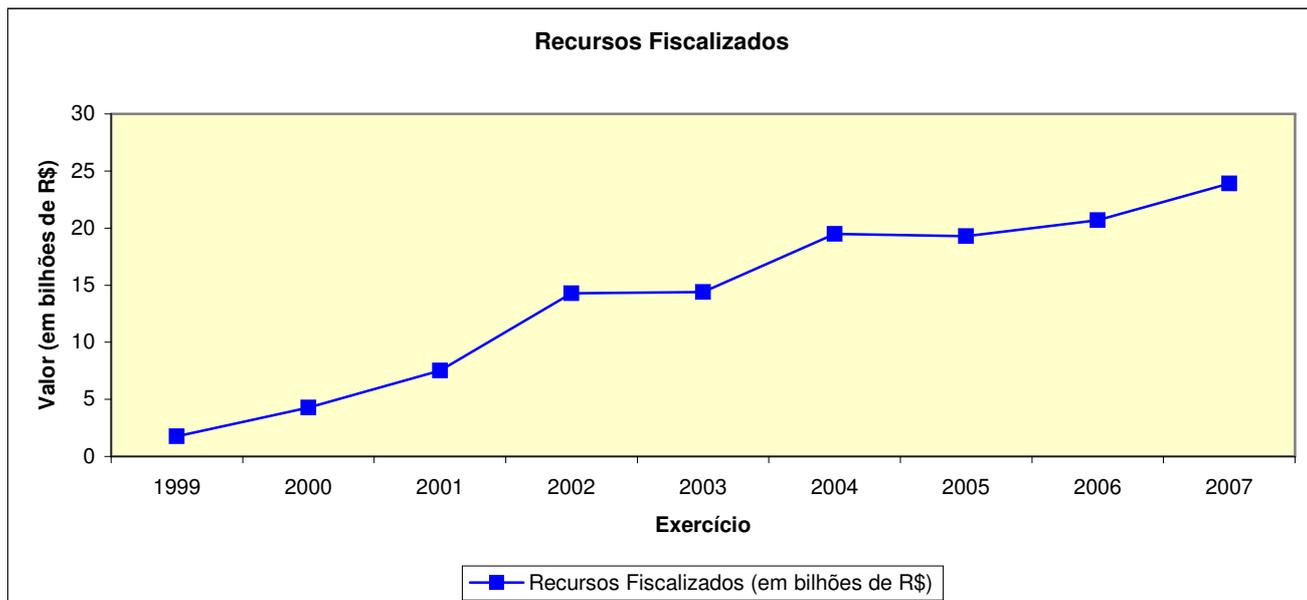
O resultado das auditorias realizadas nas obras públicas e os dados constantes nos processos que tramitam no Tribunal têm sido encaminhados àquela Comissão até o dia 01 de agosto de 2007, consoante preceitua o disposto na Lei n.º 11.514, de 13/08/2007 (LDO 2007). Essas informações têm servido como referencial para alocação de recursos orçamentários para o exercício seguinte e para o processamento da despesa pública,

Seguindo orientação constante nas LDOs, as obras auditadas pelo TCU que apresentarem indícios de irregularidades graves constaram em anexo específico no projeto de lei e na respectiva LOA, condicionando o desbloqueio das mesmas pela Comissão após o saneamento das irregularidades pelo administrador público.

Exercício	Fiscalizações	Recursos Fiscalizados (em bilhões de R\$)	Obras com IRG	LOA	Quadro
1999	135	1,75	-	-	-
2000	197	4,29	49	9.969/00	III
2001	319	7,51	57	10.171/01	-
2002	435	14,3	127	10.407/02	VII
2003	421	14,4	66	10.640/03	VII
2004	414	19,5	83	10.837/04	VIII
2005	415	19,3	86	11.100/05	VI
2006	259	20,7	60	11.306/06	VI
2007	235	23,9	65	11.451/07	VI

Fonte: TCU em números





Notas:

- Verifica-se que em 2002 há uma elevação no quantitativo de obras fiscalizadas (435) e com indícios de irregularidades (127) constantes na LOA;
- A partir de 2004, há uma elevação nos valores dos recursos fiscalizados, o TCU preocupa-se com a materialidade e segue orientação da LDO;

## 6 – Condenações de responsáveis

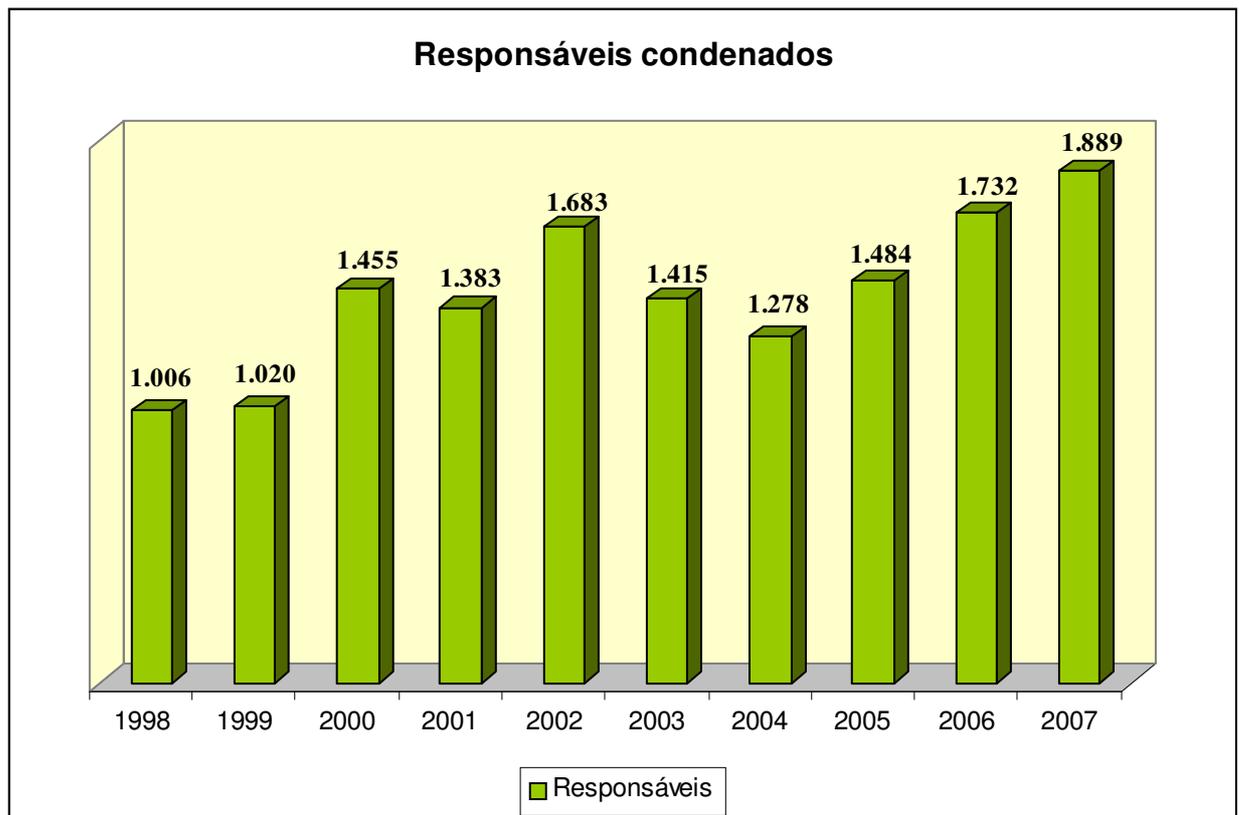
As condenações relativas ao julgamento de contas irregulares e aplicação de multas aos responsáveis totalizaram R\$ **4.790.233.531,52** (quatro bilhões, setecentos e noventa milhões, duzentos trinta e três mil quinhentos trinta e um reais e cinquenta e dois centavos) nos últimos dez anos.

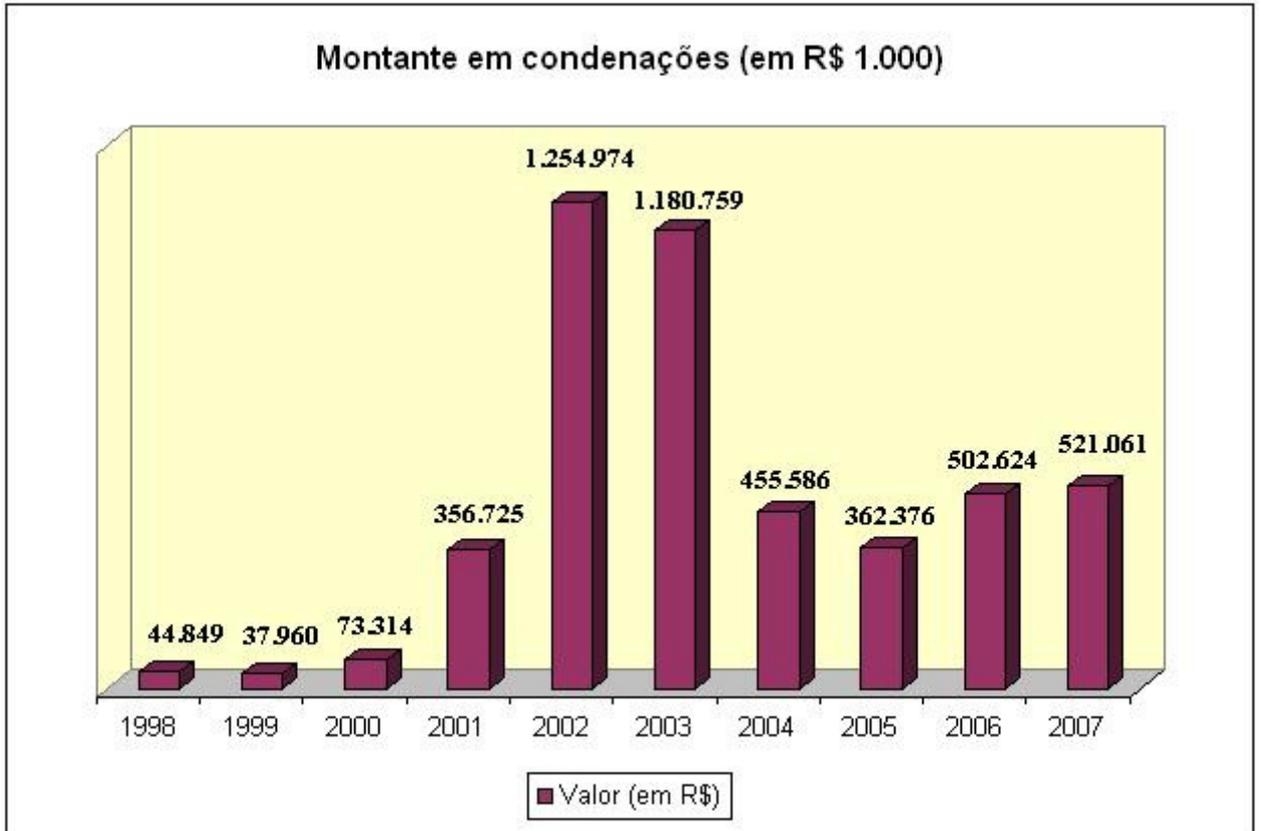
Tabela 6. Condenação de Responsáveis

		Processos	Responsáveis	Valor (em R\$)
1998	Contas irregulares	838	937	44.665.685,50
	Outras condenações	42	69	184.046,21
	<b>Total</b>	<b>880</b>	<b>1.006</b>	<b>44.849.731,71</b>
1999	Contas irregulares	793	872	37.304.627,79
	Outras condenações	66	148	656.202,24
	<b>Total</b>	<b>859</b>	<b>1.020</b>	<b>37.960.830,03</b>
2000	Contas irregulares	1.157	1.263	72.561.698,01
	Outras condenações	95	192	753.164,07
	<b>Total</b>	<b>1.252</b>	<b>1.455</b>	<b>73.314.862,08</b>
2001	Contas irregulares	1.055	1.170	355.181.307,58
	Outras condenações	85	213	1.543.829,73
	<b>Total</b>	<b>1.140</b>	<b>1.383</b>	<b>356.725.137,31</b>
2002	Contas irregulares	985	1.418	1.252.345.505,38
	Outras condenações	124	265	2.629.155,61
	<b>Total</b>	<b>1.109</b>	<b>1.683</b>	<b>1.254.974.660,99</b>
2003	Contas irregulares	866	1.135	1.177.872.252,11
	Outras condenações	114	280	2.887.129,32
	<b>Total</b>	<b>980</b>	<b>1.415</b>	<b>1.180.759.381,43</b>
2004	Contas irregulares	958	1.044	453.841.927,13
	Outras condenações	110	234	1.744.575,68
	<b>Total</b>	<b>1.068</b>	<b>1.278</b>	<b>455.586.502,81</b>

2005	Contas irregulares	1.021	1.285	360.592.717,39
	Outras condenações	88	199	1.783.942,22
	<b>Total</b>	<b>1.109</b>	<b>1.484</b>	<b>362.376.659,61</b>
2006	Contas irregulares	1.195	1.512	501.159.904,62
	Outras condenações	98	220	1.464.821,08
	<b>Total</b>	<b>1.293</b>	<b>1.732</b>	<b>502.624.725,70</b>
2007	Contas irregulares	1.064	1.574	518.900.897,68
	Outras condenações	114	315	2.160.142,17
	<b>Total</b>	<b>1.178</b>	<b>1.889</b>	<b>521.061.039,85</b>
<b>Total Geral</b>		<b>10.868</b>	<b>14.345</b>	<b>4.790.233.531,52</b>

Fonte: TCU em números





Notas:

- Valores atualizados até 31/12 de cada exercício;
- Outras condenações: referem-se a condenações de natureza pecuniária (multas).

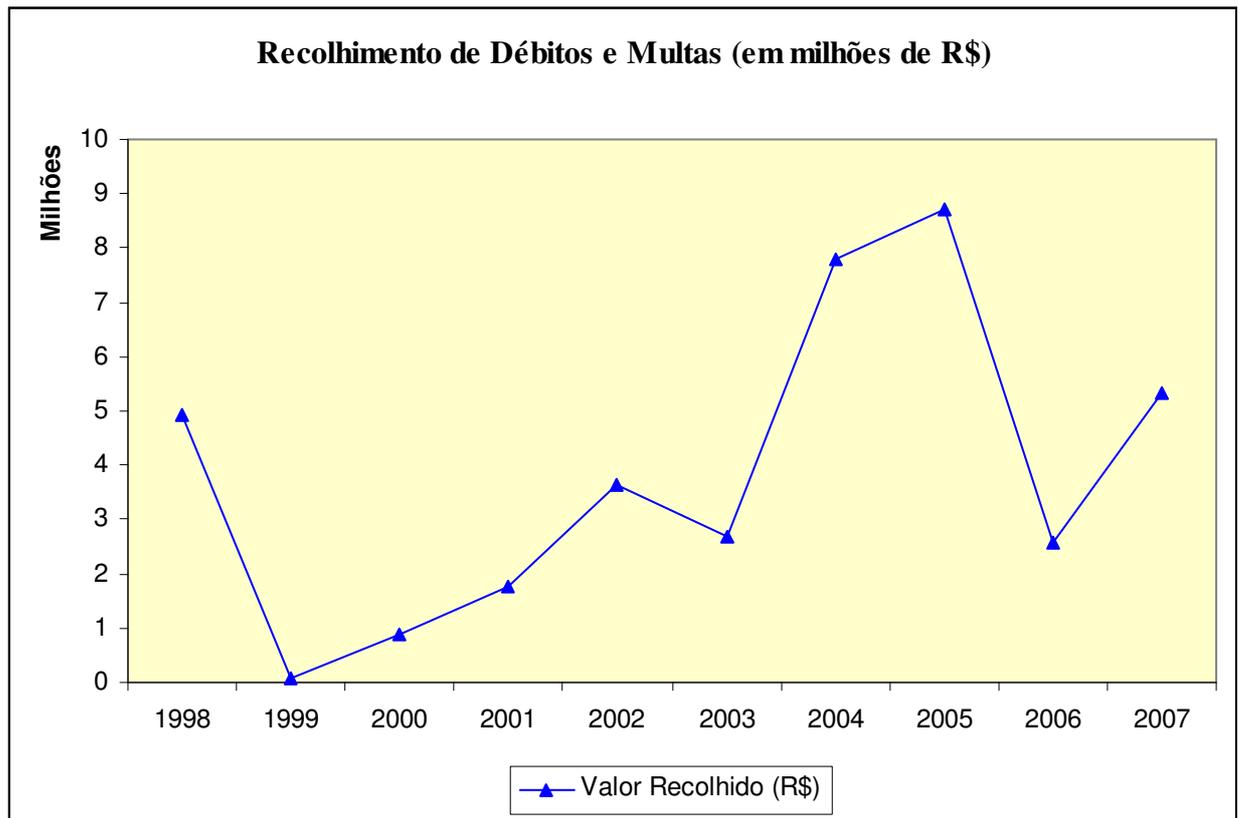
## 7 – Recuperação de débitos e multas no âmbito do TCU

Esta tabela demonstra os valores recolhidos administrativamente, no âmbito do TCU, sem a formalização dos processos de cobrança executiva.

Tabela 7. Recolhimento de débitos e multas no âmbito do TCU

<b>Exercício</b>	<b>Valor Recolhido (R\$)</b>	<b>Valor Imputado (R\$)</b>	<b>Recuperação</b>
1998	4.939.552,20	44.849.731,71	11,01%
1999	84.928,40	37.960.830,03	0,22%
2000	867.115,98	73.314.862,08	1,18%
2001	1.766.774,02	356.725.137,31	0,50%
2002	3.639.209,96	1.254.974.660,99	0,29%
2003	2.673.559,37	1.180.759.381,43	0,23%
2004	7.792.433,04	455.586.502,81	1,71%
2005	8.706.667,91	362.376.659,61	2,40%
2006	2.585.812,88	502.624.725,70	0,51%
2007	5.349.019,52	521.061.039,85	1,03%
<b>Total</b>	<b>38.405.073,28</b>	<b>4.790.233.531,52</b>	<b>19,09%</b>

Fonte: TCU em números



Nota: Valores atualizados até 31/12 de cada exercício.

## 8 – Autuação de processos de Cobrança Executiva

Após a formalização do processo de Cobrança Executiva é solicitado à AGU ou às Procuradorias dos órgãos e entidades da administração indireta, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a execução judicial da dívida. Buscou-se verificar o quanto desses valores são recuperados, mas segundo informação da própria AGU, não há disponibilidade destes dados.

Tabela 8. Processos autuados de Cobrança Executiva

<b>Exercício</b>	<b>Processos</b>	<b>Valor do Débito (em R\$)</b>	<b>Valor da Multa (em R\$)</b>	<b>Total (em R\$)</b>
1998	379	-	-	17.787.105,08
1999	384	-	-	23.369.476,81
2000	212	-	-	64.322.402,95
2001	1.165	-	-	334.404.388,80
2002	1.151	-	-	641.277.018,40
2003	1.461	375.532.561,83	6.681.562,08	382.214.123,91
2004	1.741	998.896.775,56	11.999.445,69	1.010.896.221,25
2005	1.504	412.121.565,36	10.849.317,38	422.970.882,74
2006	2.118	342.186.053,34	12.655.493,71	354.841.547,05
2007	1.708	882.366.696,37	16.786.833,18	899.153.529,55
<b>Total:</b>	<b>11.823</b>	<b>3.011.103.652,46</b>	<b>58.972.652,04</b>	<b>4.151.236.696,54</b>

Fonte: TCU em números

Notas:

- Valores atualizados até 31/12 de cada exercício;  
A partir de 2003 os valores do débito e da multa passaram a ser registrados em separado.

## **ANEXO IV**

## INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 56 , DE 5 DEZEMBRO DE 2007

Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei 8.443/1992, que autoriza a expedição de atos ou instruções, de cumprimento obrigatório, sobre matéria de suas atribuições e sobre organização de processos a lhe serem submetidos;

considerando que a jurisdição própria e privativa do Tribunal abrange 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, assumas obrigações de natureza pecuniária;

considerando que o administrador público federal tem o dever de adotar medidas para ressarcimento de dano causado aos cofres da União, independentemente da atuação do TCU;

considerando que a recomposição de dano à administração pública federal deve pautar-se pelos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, de modo a evitar que o custo da apuração e da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida; e

considerando, finalmente, que o TCU, na condição de órgão julgador das contas de administradores públicos federais e de responsáveis por danos à administração pública federal, somente deve ser acionado após esgotamento das providências administrativas internas, resolve:

## CAPÍTULO I

## DA RESPONSABILIDADE

Art. 1º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congêneres, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

§ 1º A ausência de adoção das providências mencionadas no *caput* deste artigo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis.

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior deve ser contado:

I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas;

II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração;

§ 3º Esgotadas as medidas administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido, a autoridade administrativa federal competente deve providenciar a

imediate instauração de tomada de contas especial, observado o disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 2º O responsável pelo controle interno que tomar conhecimento de irregularidade, ilegalidade ou omissão no dever de instaurar tomada de contas especial deve adotar medidas para assegurar o cumprimento da lei, sob pena de responsabilidade solidária.

## CAPÍTULO II

### DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Art. 3º Tomada de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento.

§ 1º A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido.

§ 2º Considera-se instaurada a tomada de contas especial a partir da autuação de processo específico, em atendimento a determinação da autoridade administrativa competente, observado o disposto no parágrafo anterior.

§ 3º O Tribunal pode determinar a instauração de tomada de contas especial, a qualquer tempo, independentemente das medidas administrativas adotadas.

Art. 4º Integram o processo de tomada de contas especial:

I - ficha de qualificação do responsável, com indicação de:

- a) nome;
- b) número do CPF;
- c) endereços residencial e profissional e número de telefone;
- d) cargo, função e matrícula, quando se tratar de servidor público;
- e) período de gestão;

II - cópia integral do processo de transferência de recursos, juntamente com a prestação de contas, quando for o caso;

III - demonstrativo financeiro do débito, com indicação de:

- a) valor original;
- b) origem e data da ocorrência;
- c) parcelas recolhidas e respectivas datas de recolhimento, se for o caso;

IV - relatório do tomador das contas, com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa federal competente, inclusive quanto a expedientes de cobrança de débito remetidos ao responsável;

V - certificado de auditoria emitido pelo órgão de controle interno competente, acompanhado do respectivo relatório, que trará manifestação acerca dos seguintes quesitos:

- a) adequada apuração dos fatos, com indicação das normas ou regulamentos eventualmente infringidos;
- b) correta identificação do responsável;
- c) precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas;

d) identificação da autoridade administrativa federal responsável pela ausência de adoção das providências previstas no art. 1º, quando for o caso;

VI - pronunciamento do ministro de estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992;

VII - cópia do relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, acompanhado de cópia dos documentos que caracterizam a responsabilidade apurada;

VIII - cópia das notificações de cobrança expedidas;

IX – cópia da notificação da entidade beneficiária, no caso de omissão no dever de prestar contas de recursos repassados mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere;

X - outros elementos que contribuam para caracterização do dano e da responsabilidade.

§ 1º Quando se tratar de recurso relativo a convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, o certificado e o relatório de auditoria mencionados no inciso V devem conter manifestação sobre:

a) observância das normas legais e regulamentares pertinentes pelo concedente;

b) celebração do termo, avaliação do plano de trabalho e demais documentos constantes da solicitação de recursos;

c) fiscalização do cumprimento do objeto; e

d) tempestividade da instauração da tomada de contas especial.

§ 2º Processo de tomada de contas especial formalizado em desacordo com este artigo deve ser restituído à origem, para regularização, sem autuação.

Art. 5º A tomada de contas especial somente deve ser instaurada e encaminhada ao Tribunal quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for igual ou superior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito.

§ 1º Fica dispensado o encaminhamento ao Tribunal e autorizado o correspondente arquivamento, no órgão ou entidade de origem, de tomada de contas especial já constituída nas hipóteses de:

I – recolhimento do débito no âmbito interno;

II – apresentação e aprovação da prestação de contas;

III – valor do dano, atualizado monetariamente, inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial;

IV - outra situação em que o débito seja descaracterizado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III do parágrafo anterior, a autoridade administrativa deve providenciar a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin e em outros cadastros afins, na forma da legislação em vigor.

§ 3º Quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável perante um mesmo órgão ou entidade exceder o valor mencionado no inciso III do § 1º, a autoridade administrativa federal competente deve consolidá-los em um mesmo processo de tomada de contas especial, e encaminhá-lo ao Tribunal.

§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração

de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

§ 5º O prazo previsto no parágrafo anterior conta-se na forma do § 2º do art. 1º desta Instrução Normativa e interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

Art. 6º O nome do responsável deve ser excluído do Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - Cadin quando houver recolhimento do débito, com os devidos acréscimos legais, no âmbito administrativo interno ou quando o Tribunal:

I - julgar a tomada de contas especial regular ou regular com ressalva;

II - excluir a responsabilidade do agente;

III - afastar o débito, ainda que julgadas irregulares as contas do responsável;

IV - considerar iliquidáveis as contas;

V - der quitação ao responsável pelo recolhimento do débito;

VI - deferir parcelamento do débito e ficar comprovado o pagamento da primeira parcela.

Parágrafo único. No caso de exclusão em razão de parcelamento de débito, o inadimplemento de qualquer parcela enseja a reinclusão do nome do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

Art. 7º Os processos de tomada de contas especial de que trata esta Instrução Normativa podem, a critério do Tribunal, ser remetidos por meio informatizado.

### CAPÍTULO III

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 8º Os juros moratórios e a atualização monetária incidentes sobre os débitos apurados devem ser calculados com observância da legislação vigente e com incidência a partir:

I – da data do recebimento dos recursos ou da data do crédito na respectiva conta-corrente bancária, no caso de ocorrência relativa a convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere;

II – da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração, nos demais casos.

Parágrafo único. No caso de desaparecimento ou desvio de bem, a base de cálculo dos encargos deve ser o valor de mercado ou o de aquisição de bem igual ou similar, no estado em que se encontrava, com os acréscimos legais.

Art. 9º Ao julgar tomada de contas especial cuja matéria se encontre sob apreciação do Poder Judiciário, o Tribunal pode comunicar a decisão à autoridade judicial competente.

Art. 10. Aplicam-se as disposições constantes do art. 5º aos processos já constituídos que se encontrem no Tribunal, nos órgãos de controle interno ou nos órgãos ou entidades de origem.

Art. 11. Para os fins do disposto no art. 5º fica estabelecido o valor de R\$

23.000,00 (vinte e três mil reais).

Art. 12. Fica extinto o cadastro específico para registro das tomadas de contas simplificadas.

Art. 13. Esta Instrução Normativa entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2008.

Art. 14. Fica revogada a Instrução Normativa nº 13, de 04 de dezembro de 1996.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente