

O DIREITO DE QUALQUER CIDADÃO DENUNCIAR
IRREGULARIDADES AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
E OS SEUS EFEITOS

OLÍMPIO JOSÉ FERREIRA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Departamento de Ciência Política
II Curso de Políticas Públicas
Monografia de Pós-Graduação
Autor: Olímpio José Ferreira

O DIREITO DE QUALQUER CIDADÃO DENUNCIAR IRREGULARIDADES
AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
E OS SEUS EFEITOS

*Dedico este trabalho à Luciane, minha esposa,
aos meus filhos, Hugo e Iúri, e aos meus pais,
tesouros da minha vida.*

SUMÁRIO

Lista de Tabelas, Gráficos, Fluxograma, Quadro-Síntese e Quadros	5
Resumo	6
1 – Introdução	7
2 – A Administração Pública e os seus tipos de controle	9
3 – O papel do Tribunal de Contas da União	12
3.1 – Breve histórico das competências do TCU	12
3.2 – Estrutura atual do Tribunal e síntese do trabalho realizado	17
4 – As denúncias ao TCU	21
4.1 – A inserção, na atual Constituição Federal, do seu art. 74, § 2º	21
4.2 – A apresentação de denúncias e o tratamento dado a elas	23
4.3 – Denúncias apresentadas ao TCU nos últimos anos e suas conseqüências	29
5 – O tratamento dado às denúncias por outros países	37
6 – Conclusões	55
Referências Bibliográficas	69
Anexo – Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes	72

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FLUXOGRAMA,
QUADRO-SÍNTESE e QUADROS

Tabela 1 – Quantidade de Fiscalizações Realizadas pelo TCU de 1990 a 1999	19
Tabela 2 – Quantidade de Denúncias Apresentadas ao TCU de 1983 a 1999	30
Tabela 3 – Denúncias Apresentadas ao TCU de 1996 a 1999 - Denúncias Apuradas, Denúncias Procedentes e Denúncias Improcedentes ou não Acolhidas	33
Gráfico 1 – Quantidade de Fiscalizações Realizadas pelo TCU de 1990 a 1999	20
Gráfico 2 – Quantidade de Denúncias Apresentadas ao TCU de 1983 a 1999 – Gráfico em barras	31
Gráfico 3 – Quantidade de Denúncias Apresentadas ao TCU de 1983 a 1999 – Gráfico em linha	32
Gráfico 4 – Denúncias Apuradas pelo TCU de 1995 a 1999	34
Fluxograma – Fluxograma das Denúncias no TCU	28
Quadro-Síntese – Quadro-Síntese das Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999	35
Quadro 1 – País e Entidade de Fiscalização Superior	39
Quadro 2 – Existência de Norma sobre Denúncia à EFS	40
Quadro 3 – Denunciantes e Sigilo das Denúncias	42
Quadro 4 – Formas e Prazos para Apuração das Denúncias	44
Quadro 5 – Conseqüências das Denúncias	46
Quadro 6 – Tipos de Irregularidades Constatadas	49
Quadro 7 – Observações Adicionais das EFS	54

RESUMO

FERREIRA, Olímpio José. Universidade de Brasília. Departamento de Ciência Política. *O Direito de Qualquer Cidadão Denunciar Irregularidades ao Tribunal de Contas da União e os seus Efeitos – Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização)*. Brasília. 2000. 80 p.

A monografia trata de estudar resultados da previsão constitucional, introduzida em 1988 (art. 74, § 2º), do direito de apresentação, por qualquer cidadão, de denúncia sobre irregularidades na Administração Pública ao Tribunal de Contas da União - TCU. Traça, inicialmente, um panorama dos tipos de controle da Administração e do trabalho desenvolvido pelo TCU. Levanta e apresenta dados e informações de interesse acerca da natureza das denúncias formuladas, das deliberações do Tribunal a respeito e das suas conseqüências, e desenvolve considerações relativamente à situação revelada. No que se refere a 1999, traz um quadro-síntese das denúncias apreciadas pelo Tribunal, o tipo de denunciado, os tipos de ocorrências verificadas e as correspondentes decisões. Aduz, ainda, como elementos de comparação, informações sobre o tratamento dispensado às denúncias por outros países. Aborda, por último, a pertinência e a utilidade da denúncia como mais um instrumento no combate às irregularidades no setor público.

O Direito de Qualquer Cidadão Denunciar Irregularidades ao Tribunal de Contas da União e os seus Efeitos

1 – Introdução

O bom emprego dos recursos públicos é preocupação das sociedades em praticamente todas as épocas.

Essa preocupação tem se acirrado de modo particular nas últimas décadas, em que a maioria dos países vem passando por significativas mudanças no modo de organização do Estado, da economia e da sociedade, especialmente em razão da crônica escassez de recursos frente às necessidades e às crescentes demandas de populações cada vez mais exigentes e menos tolerantes com relação às ações e omissões do Estado e no que se refere à corrupção.

Nesse contexto, o Congresso Constituinte de 1988 introduziu, na Lei Maior, mais um recurso no enfrentamento das irregularidades, que é a possibilidade de apresentação, ao Tribunal de Contas da União (TCU), por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, de denúncia sobre irregularidades ou ilegalidades ocorridas na Administração Pública dos Três Poderes (Constituição Federal, art. 74, § 2º).

O presente trabalho busca conhecer alguns resultados dessa medida no que se refere às apurações realizadas e às decisões adotadas pelo TCU em decorrência das denúncias apresentadas.

Ao focar o assunto, procura-se verificar quais têm sido as conseqüências de se dar ao cidadão e a entidades o poder de formular denúncia ao TCU acerca de irregularidades no setor público e examinar se houve, de fato, algum ganho pela sociedade em termos de controle do correto emprego dos recursos públicos e de combate aos desvios.

Parte-se da hipótese de que a previsão constitucional em questão vem sendo, gradativamente, utilizada por uma parcela da sociedade, mesmo que de uma forma ainda restrita, e que esse fato têm contribuído para que o controle sobre as ocorrências denunciadas se realize. Ademais, busca-se conhecer qual é a dimensão em que isso se dá e verificar se a ação do TCU em resposta às denúncias tem sido positiva.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho consistiu, basicamente, na realização de pesquisa documental e de levantamentos relativamente ao tema, na tabulação de dados e informações, na sua análise, no exame dos resultados, na

extração de inferências e conclusões e na identificação de limitações e de perspectivas.

Os dados e informações necessários à pesquisa no âmbito do TCU foram extraídos, na sua grande maioria, de registros diversos de documentos e relatórios de divisões administrativas do próprio Tribunal e de atas relativas às suas decisões.

Realizou-se, ainda, pesquisa junto ao Congresso Nacional objetivando colher informações acerca do histórico do dispositivo constitucional em questão.

Ademais, foram obtidas, em contato direto com as entidades, como elemento de conhecimento e comparação, por meio de questionário, informações sobre o tratamento dado a denúncias pelas instituições de controle do setor governamental dos seguintes países: Canadá, EUA, México e Peru; Portugal, França, Itália, Reino Unido, Alemanha, e Dinamarca; Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia (treze ao todo, de quatro continentes).

As referidas instituições, denominadas, genericamente, de Entidades de Fiscalização Superior – EFS, têm a natureza de Tribunais de Contas, Auditorias-Gerais, Controladorias ou semelhante. Suas principais diferenças são comentadas no item 5 adiante.

A seguir, apresentam-se os resultados do trabalho realizado, iniciando pela contextualização do assunto no âmbito do controle da Administração Pública e do trabalho desenvolvido pelo TCU, sua estrutura e funcionamento; abordando-se, em seguida, as denúncias apresentadas ao Tribunal, o tratamento dispensado a elas e suas conseqüências e a situação verificada relativamente aos países mencionados, à qual se seguem as considerações finais.

2 – A Administração Pública e os seus tipos de controle

Historicamente, a idéia de que os governantes devem tanto prestar contas do destino dos recursos públicos a eles confiados quanto sujeitar-se à fiscalização dos seus atos remonta aos primeiros pressupostos da principiante democracia clássica grega e fez parte dos mesmos ideais que motivaram as Revoluções Americana e Francesa e que vieram dar feições ao modelo de Estado herdado pelo mundo ocidental contemporâneo. Aliás, comente-se, de passagem, no tocante à fiscalização do emprego dos recursos públicos, que a Corte de Contas da França nasceu com a Revolução daquele país.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, discutida e aprovada em 1789, assentou novas bases da organização social e do relacionamento do Estado com a sociedade. O horizonte descortinado pela Declaração dilatou-se paulatinamente, dando origem ao reconhecimento de outros direitos fundamentais dos povos e influenciando a organização das sociedades. Seus artigos 14 e 15 estabelecem:

“Artigo 14 – Todos os cidadãos têm direito de apurar por eles mesmos, ou através dos seus Representantes, a necessidade da contribuição pública, de aprová-la livremente, de controlar seu uso e determinar seu vulto, a distribuição, a cobrança e a duração.

Artigo 15 – A sociedade tem direito de solicitar prestação de contas a cada agente público da sua administração” (Rodotá, 138-146).

São esses preceitos fundamentos do princípio hodierno de que o Governo deve submeter-se a controle e que esse controle não pode estar debaixo do seu próprio domínio, sob o risco de converter-se em uma atividade manipulada.

Daí a destinação ao Parlamento, tanto no regime presidencialista quanto no parlamentarista, do poder de fiscalização política e técnica sobre o Executivo. Nas atividades dos poderes e na relação entre eles, o Parlamento tem como função fundamental, após a sua incumbência primeira, que é a legislativa, o exercício de controle sobre o Poder Executivo. Isso porque o Legislativo representa a sociedade, a qual, em última análise, é quem detém o poder de exigir a prestação de contas. Além disso, é o Parlamento quem aprova o orçamento, autorizando a realização da despesa, devendo ainda verificar o fiel cumprimento do que foi programado.

A fiscalização política exercida pelo Legislativo deve estar voltada para os grandes interesses nacionais. E para que a fiscalização técnica não seja submetida a facções do Parlamento, o que poderia levar à parcialidade da sua ação e a perseguições ou proteções injustas, deve ela ser exercida por órgão autônomo e apartidário, relacionado ao Legislativo mas dele distinto. Essa a origem das

instituições de controle governamental ligadas ao Legislativo.

Isso não quer dizer, naturalmente, que os Poderes não devam manter controle sobre suas próprias atividades e agentes, o que é desejável e necessário, mas que deve haver controle externo e independente.

Nessa linha de evolução, todos os atos hoje praticados pela Administração Pública, independentemente do Poder ou esfera de atuação, estão formalmente sujeitos a controle, que é o poder de fiscalização e correção, que objetiva verificar a conformidade desses atos tanto com os princípios que lhes impõe o ordenamento jurídico, tais como, no nosso caso, os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da finalidade pública, da publicidade, da fundamentação, da eficiência (a exemplo do que estabelece o *caput* do art. 37 da Constituição Federal), como com as normas específicas que os disciplinam.

O controle a que está submetida a Administração Pública brasileira pode ser classificado, quanto à sua origem, como interno ou externo. Interno, quando exercido por unidade administrativa integrante da estrutura do mesmo órgão e relativo aos seus próprios atos e agentes. Externo, quando realizado por um dos Poderes sobre o outro: Legislativo sobre o Executivo, por exemplo.

Quanto ao momento em que se realiza, relativamente às situações examinadas, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior.

No que se refere ao Poder que o exerce, o controle pode ser qualificado como administrativo, judicial ou legislativo.

Controle administrativo é o exercido pela Administração Pública (aí entendido não só o Poder Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário) sobre sua própria atuação administrativa, por iniciativa própria ou por provocação.

Por controle judicial entende-se aquele exercido pelo Poder Judiciário relativamente à correção dos atos administrativos ilegais de qualquer dos Poderes, inclusive dele próprio, quando lesivos a direito individual ou ao patrimônio público, uma vez que o Judiciário tem a prerrogativa de se pronunciar em definitivo sobre quaisquer questões do mundo jurídico submetidas ao seu exame, aí incluídos, naturalmente, os atos praticados pela Administração Pública.

Controle Legislativo é o que o Parlamento realiza sobre atos administrativos e agentes da Administração Pública, limitando-se às hipóteses constitucionalmente previstas, uma vez que implica interferência de um Poder sobre os outros dois. Esse controle pode ser de natureza política ou técnica (o controle técnico pode ser econômico, financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial, operacional).

No primeiro caso, político, quando aprecia as decisões administrativas, além de do ponto de vista legal, sob o aspecto da discricionariedade, isto é, da escolha feita pelo agente público, considerando a conveniência, a oportunidade e o interesse público envolvidos, assim como o atendimento aos interesses nacionais.

São exemplos de controle político a apreciação constitucional pelo Poder Legislativo de atos do Executivo; a convocação de Ministro de Estado para prestar informações ao Congresso Nacional; a apuração de irregularidades por Comissão Parlamentar de Inquérito; o julgamento do Presidente da República, do Vice-Presidente e dos Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade (CF, arts. 49, 50, 52, 58).

Relativamente ao controle técnico, esse é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e consiste na fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos atos de gestão da Administração Pública (CF, arts. 70 a 75).

Apesar de ser o controle, na configuração contemporânea do Estado, precipuamente uma atribuição estatal ou dos representantes da população, o cidadão pode e deve também dele diretamente participar mediante a provocação dos procedimentos próprios na defesa de interesses individuais ou coletivos, sendo o controle popular um dos mais eficazes meios de controlar a Administração Pública.

A denúncia, tratada neste trabalho, é um dos instrumentos desse tipo de controle.

3 – O papel do Tribunal de Contas da União

Esta parte aborda as competências atribuídas ao TCU desde a sua criação, destacando os significativos acréscimos no seu leque de atuação ocorridos mais recentemente. Apresenta, ainda, uma síntese da estrutura atual do Tribunal, sua organização e funcionamento, o aparelhamento em termos de recursos, os quantitativos de órgãos e entidades sob sua jurisdição e números acerca do controle e das fiscalizações que realiza.

3.1 – Breve histórico das competências do TCU

Origens

O TCU nasceu com a República. A criação de um Tribunal de Contas, que já era defendida no Segundo Império pelos liberais, à semelhança do que existia na França e na Itália, prosperou logo após a Proclamação da República, quando o órgão foi instituído pela Constituição de 1891 (art. 89), vindo a ser instalado em 1893.

Deodoro da Fonseca instituiu o TCU como órgão encarregado de liquidar as contas de receita e de despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso, ao acolher proposta de Ruy Barbosa, o qual descreveu o Tribunal de Contas como um

“corpo de magistratura intermediária à Administração [Executivo] e à Legislatura [Legislativo] (...) colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças” (Pinheiro, 19).

No entanto, o Tribunal surgiu vinculado ao Poder Executivo, como uma repartição do Ministério da Fazenda, com a função de exercer o controle prévio da legalidade das despesas decorrentes de atos administrativos e o controle do déficit público.

A Constituição de 1934, ao ampliar as incumbências do TCU, conferiu-lhe as atribuições de acompanhar a execução orçamentária, proceder ao registro prévio obrigatório das despesas e dos contratos e ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, assim como dar parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, para seu posterior envio à Câmara dos Deputados.

Essa última competência foi suprimida pela Carta de 1937 (do Estado Novo), que restringiu as atribuições do Tribunal ao acompanhamento da execução orçamentária, ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens

públicos e ao julgamento da legalidade dos contratos.

Já a Constituição de 1946 devolveu ao Tribunal a incumbência de emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República e inovou ao acrescentar, às atribuições conferidas pelo Texto de 1937, o julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas, o julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões no âmbito da Administração Pública e o registro dos contratos, bem como de qualquer ato que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional como condição de validade.

Entretanto, no caso de negativa de registro por parte do Tribunal, o Presidente da República podia mandar executar o ato ou contrato impugnado, cabendo ao Tribunal, nesse caso, somente efetuar registro “sob protesto” e a cientificação a respeito ao Congresso Nacional.

1967 a 1988

Com a Carta de 1967, ocorreram duas mudanças fundamentais: foi suprimido o exame prévio das despesas e contratos e instituídas as auditorias e inspeções de natureza financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, o que resultou, nesse aspecto, em um sistema de fiscalização mais eficaz e consistente.

A extinção do exame prévio foi justificada pelo exagerado crescimento da Administração Pública ao longo das décadas, o qual terminou levando a um gigantismo tanto das operações governamentais quanto dos atos de despesa, tornando impraticável a sua análise antecipada, sob risco de emperrar a Administração.

Ademais, aquela Constituição estatuiu o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e a competência de o Tribunal, diante de ilegalidade de despesa, fixar prazo para adoção de medidas corretivas pelo órgão ou, caso não atendido, sustar a execução do ato, à exceção de contrato, caso em que lhe caberia solicitar ao Congresso Nacional que determinasse a sustação. Na hipótese de inércia do Congresso, após o trigésimo dia da solicitação, a impugnação tornar-se-ia insubsistente, o que comprometia o controle nesse aspecto e, na prática, tornaria legal o ato impugnado.

A Constituição de 1967 incumbiu ainda o Tribunal de efetuar o cálculo das quotas dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, assim como de julgar, para fins de registro, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões. No entanto, podia o Presidente da República autorizar o registro *ad referendum* do Congresso Nacional.

Além disso, aquele Texto, reforçando a idéia surgida originariamente com a Lei nº 4.320/64 (arts. 75 e 76), introduziu outra importante inovação: a

previsão, em nível constitucional, do sistema de controle interno do Poder Executivo, com o objetivo de realizar o acompanhamento dos atos da Administração e de apoiar o exercício do controle externo.

No mesmo período, foi o processo de controle das finanças públicas ainda reforçado com a edição da Lei Orgânica do TCU (Decreto-lei nº 199/67) e da Lei de Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200/67), as quais vieram se somar à então novel Lei de Direito Financeiro da União (Lei nº 4.320/64).

Posteriormente, em 1974, foi conferida, pela legislação ordinária, nova e importante competência ao Tribunal, ao submeter expressamente à sua fiscalização as empresas estatais, levando em conta “*os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia*” (Lei nº 6.223/75, art. 7º, modificado pela Lei nº 6.525/78).

A Constituição de 1988 e a Lei nº 8.443/92

Em uma nova etapa histórica, sobreveio a Constituição Federal de 1988, que, em um momento favorável ao avanço democrático e de reconhecimento da indispensabilidade de um órgão de controle externo forte ao Estado Democrático de Direito, ampliou significativamente a jurisdição e competência do TCU, fortalecendo institucionalmente o controle externo.

Conquanto esteja tal controle a cargo do Congresso Nacional, ele é exercido com o auxílio do TCU, que possui autonomia de ação, além de organização e funcionamento próprios.

Na prática, o Tribunal exerce cotidianamente sua ação fiscalizatória, independentemente do Congresso, não estando a ele subordinado hierárquica ou administrativamente, embora parte dos seus trabalhos seja desenvolvida para atender às suas solicitações e a ele sejam encaminhados relatórios periódicos das atividades do TCU (arts. 70 a 73 da Lei Maior).

Nos termos da Carta de 1988 e da nova Lei Orgânica do TCU que a ela se seguiu, a Lei nº 8.443/92, cabe ao Tribunal apreciar as contas do Presidente da República; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos e as contas dos que derem causa a prejuízo ao erário; realizar, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos três Poderes; apreciar os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio ou instrumento congênere aos Estados, Distrito Federal e Municípios; prestar informações solicitadas pelo Congresso sobre a fiscalização que realiza e sobre os resultados das auditorias e inspeções (arts. 70 a 75).

Cabe especial destaque para a inovadora previsão de realização de auditoria de natureza operacional, a qual visa a verificar, com particular ênfase, o grau de atingimento de resultados por parte das unidades governamentais. Nesse ponto, a Constituinte acompanhou os progressos, inclusive internacionais, nessa área ao incorporar esse relevante enfoque aos trabalhos de fiscalização do TCU.

Outro avanço é que, nos casos de prática de atos ilegais, o Tribunal pode determinar ao órgão ou entidade que adote, no prazo fixado, as medidas necessárias ao cumprimento da lei, e, se não atendido, sustar, ele próprio, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso.

Compete ainda ao TCU aplicar aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas as seguintes sanções: multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário; multa variável, de até R\$ 19.125,71¹ (valor esse referente ao mês de julho de 2000, o qual é atualizado periodicamente, com base na variação acumulada no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União, conforme dispõe o § 2º do art. 220 do Regimento Interno do TCU), aos responsáveis por: contas julgadas irregulares; ato praticado com grave infração a norma legal; ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; não atendimento a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal; obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias; sonegação de documento ou informação em inspeção ou auditoria; ou reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

No caso de prejuízo ao erário, o Tribunal poderá ainda solicitar as medidas necessárias ao arresto de bens dos responsáveis julgados em débito (Lei nº 8.443/92, art. 61)

No início ou no curso de qualquer apuração, o TCU determinará o afastamento temporário do responsável, no caso de existirem indícios de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento (Lei nº 8.443/92, art. 44).

No caso de licitação, verificada a ocorrência de fraude, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal (Lei nº 8.443/92, art. 46).

O TCU poderá também, nos casos de infrações mais graves, inabilitar responsável, de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função

¹ Essa importância representava, em julho de 2000, somente 13% daquela que se pretendeu no projeto original da Lei nº 8.443/92, que equivalia a 1.000 salários-mínimos, correspondentes (em julho de 2000) a R\$ 151.000,00. Em razão de não ter havido previsão de atualização do valor original constante do projeto, a inflação do período referente à tramitação corroeu aquela quantia. Em certas ocorrências mais graves, a multa de R\$ 19.125,71 se revela branda. Uma importância mais elevada poderia ter maior poder inibidor de irregularidades, modificação essa que depende de lei.

de confiança no âmbito da Administração Pública.

Inovação fundamental trazida pela Carta de 1988 foi a outorga, a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, da condição de parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal (art. 74, § 2º). Acrescente-se que a Lei nº 8.443/92, nos seus artigos 53 a 55, disciplinou o tratamento a ser dado às denúncias, o qual foi regulamentado ainda por meio dos artigos 212 a 215 do Regimento Interno do Tribunal, assunto esse que é o principal do presente trabalho.

Ademais, no que decorre das competências do Tribunal, poderá ser declarada, pela Justiça Eleitoral, a inelegibilidade de responsável por contas julgadas irregulares pelo TCU nos cinco anos antecedentes à eleição (alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18.05.90), a partir da relação com os nomes dos responsáveis nessa situação encaminhada pelo Tribunal ao Ministério Público Eleitoral (de acordo com a Lei nº 8.443/92, art. 91).

Incumbe também ao TCU decidir sobre consulta formulada por autoridade competente, acerca de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares referentes a matéria de sua competência, cuja resposta tem caráter normativo, bem como, no exercício do seu poder regulamentar, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (Lei nº 8.443/92, art. 1º, inciso XVII, e § 2º, e art. 3º).

Inovações recentes

Assinale-se, ainda, que, em aditamento à Lei Magna e à Lei Orgânica do TCU, a atual Lei de Licitações e Contratos estabelece que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos por ela regidos será feito pelo Tribunal de Contas, e que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá apresentar representação ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação dessa mesma Lei (Lei nº 8.666/93, art. 113).

Acrescentem-se, ainda, as seguintes incumbências legais do TCU:

a) exercer controle sobre declarações de bens e rendas dos agentes públicos ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União (Lei nº 8.730/93);

b) decidir sobre representação referente ao descumprimento, por prefeitura, da obrigatoriedade de notificação à câmara municipal e aos partidos políticos locais da transferência de recursos federais ao município (Lei nº 9.452/97);

c) acompanhar e apreciar a documentação dos processos de privatização (Lei nº 9.491/97);

d) criar e manter *homepage* para divulgação de dados e informações sobre as contas públicas (Lei nº 9.755/98);

e) finalmente, de acordo com a recém-editada e inovadora “Lei de Responsabilidade Fiscal”, fiscalizar e acompanhar o cumprimento das recentes e abrangentes normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, inclusive no que diz respeito à execução orçamentária, operações de crédito, endividamento e ao cumprimento dos limites das despesas com pessoal (Lei Complementar nº 101/2000).

Vê-se que o TCU tem hoje, e cada vez mais, institucionalmente, um amplo poder jurídico de fiscalização sobre a gestão governamental, o qual inclui, além dos impulsos externos, a iniciativa própria dos processos, a execução de auditorias nas unidades da Administração Pública, a realização de julgamentos e a aplicação de sanções aos responsáveis por irregularidades.

Por fim, é interessante observar que o TCU, da mesma forma que os demais órgãos e entidades mantidos com recursos públicos, também está sujeito à fiscalização. Nesse sentido, a Lei nº 8.443/92, prevê, no seu artigo 90, que:

“Art. 90 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas da União será exercida pelo Congresso Nacional, na forma definida no seu Regimento Comum.

§ 1º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

§ 2º No relatório anual, o Tribunal apresentará análise da evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade”.

3.2 – Estrutura atual do Tribunal e síntese do trabalho realizado

O TCU tem sede em Brasília e jurisdição em todo o País, contando com representações em todos os Estados.

Integram o órgão nove Ministros e três Auditores (Ministros-Substitutos), e, ainda, um Ministério Público próprio, com previsão de oito membros.

Um dos Ministros é eleito pelos demais para presidir o Tribunal por um ano, podendo ser reconduzido uma única vez.

Compõem o TCU três órgãos colegiados, os quais se reúnem e deliberam semanalmente: o Plenário, do qual fazem parte todos os Ministros, e a 1ª e a 2ª Câmaras, cada uma com quatro Ministros. O Presidente do Tribunal dirige o Plenário; o Vice-Presidente, a 1ª Câmara; o Ministro mais antigo no cargo preside a 2ª Câmara.

Visando à racionalização e agilização dos trabalhos, ao Plenário reservam-se as matérias de maior relevância, urgência e complexidade, enquanto às Câmaras destinam-se, de modo geral, os assuntos mais corriqueiros e pacíficos. A instalação das Câmaras se deu em 1987. Até então existiam duas sessões semanais do Plenário.

Os entendimentos reiterados acerca das questões submetidas ao exame do Tribunal são reunidos na sua Súmula de Jurisprudência própria. O seu Regimento Interno, por sua vez, define sua estrutura e forma de funcionamento.

Os Ministros, cuja escolha fora até então exclusiva do Presidente da República, passaram, após a Carta de 1988, a ser designados do seguinte modo: um terço escolhido pelo Presidente da República, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao próprio Tribunal, e dois terços pelo Congresso Nacional.

Os Auditores e os Procuradores são concursados.

Dentre os atuais (julho de 2000) Ministros do Tribunal, três são originários da Câmara Federal, três do Senado, um é ex-dirigente do Executivo, um é ex-Auditor e um ex-membro do Ministério Público, ambos do próprio TCU.

O Tribunal conta ainda com quadro próprio de pessoal alocado em sua Secretaria, a qual lhe presta apoio técnico e executa os serviços administrativos. Essa Secretaria compõe-se das seguintes unidades básicas, às quais estão vinculadas diversas outras unidades técnicas e administrativas: Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria-Geral das Sessões, Secretaria-Geral de Administração, Secretaria de Controle Interno e Instituto Serzedello Corrêa, que é a unidade incumbida do recrutamento, seleção e capacitação do pessoal.

Integram a Secretaria-Geral de Controle Externo, encarregada das atividades finalísticas do órgão – fiscalização e controle –, 11 Secretarias e 1 Coordenadoria de Fiscalização (além das Coordenadorias de Planejamento e Gestão e de Tecnologia da Informação) em Brasília, sede da Administração Pública Federal, e 26 nos Estados, onde a Administração possui representações.

O quadro de pessoal da Secretaria como um todo prevê 2.120 cargos efetivos, 1.025 deles de Analistas de Finanças e Controle Externo - AFCE, dos quais a maior parte alocada na atividade-fim, no exame de contas e na realização de auditorias e inspeções, eventualmente no apoio a Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional, e em outras atividades. O ingresso ao cargo de AFCE se dá mediante concurso público, sendo que dos 1.025 cargos previstos, havia 967 ocupados em julho de 2000.

Quanto aos órgãos e entidades federais, os quais, por força da Constituição ou de lei, são obrigados a prestar contas anualmente ao TCU e estão

sujeitos à sua fiscalização, totalizam 2.529 (no final de 1999). Além desses, submetem-se à jurisdição do Tribunal 5.533 entes da federação beneficiados por transferências de recursos federais, entre prefeituras municipais e governos de Estado, perfazendo um total geral de 8.062 unidades.

Apresenta-se, a seguir, tabela contendo a quantidade de auditorias, inspeções e outros trabalhos *in loco* realizados pelo TCU de 1990 a 1999, destacando-se as fiscalizações originalmente previstas nos Planos de Auditoria, as fiscalizações a eles acrescidas no decorrer de cada ano e o total de fiscalizações realizadas.

Tabela 1

Quantidade de Fiscalizações¹ Realizadas pelo TCU de 1990 a 1999
Fiscalizações Inicialmente Previstas, Fiscalizações Acrescidas
no decorrer do ano e Fiscalizações Realizadas

Ano	Fiscalizações Inicialmente Previstas	Fiscalizações Acrescidas ²	Acréscimo em percentual (%)	Fiscalizações Realizadas
1990	623	214	34	837
1991	721	329	46	1.050
1992	679	352	52	1.031
1993	714	428	60	1.142
1994	553	229	41	782
1995	502	392	78	894
1996	509	263	52	772
1997	598	267	45	865
1998	363	362	100	725
1999	279	418	150	697
2000	206 ³	-	-	-

Fonte: Coordenadoria de Fiscalização e Controle - TCU

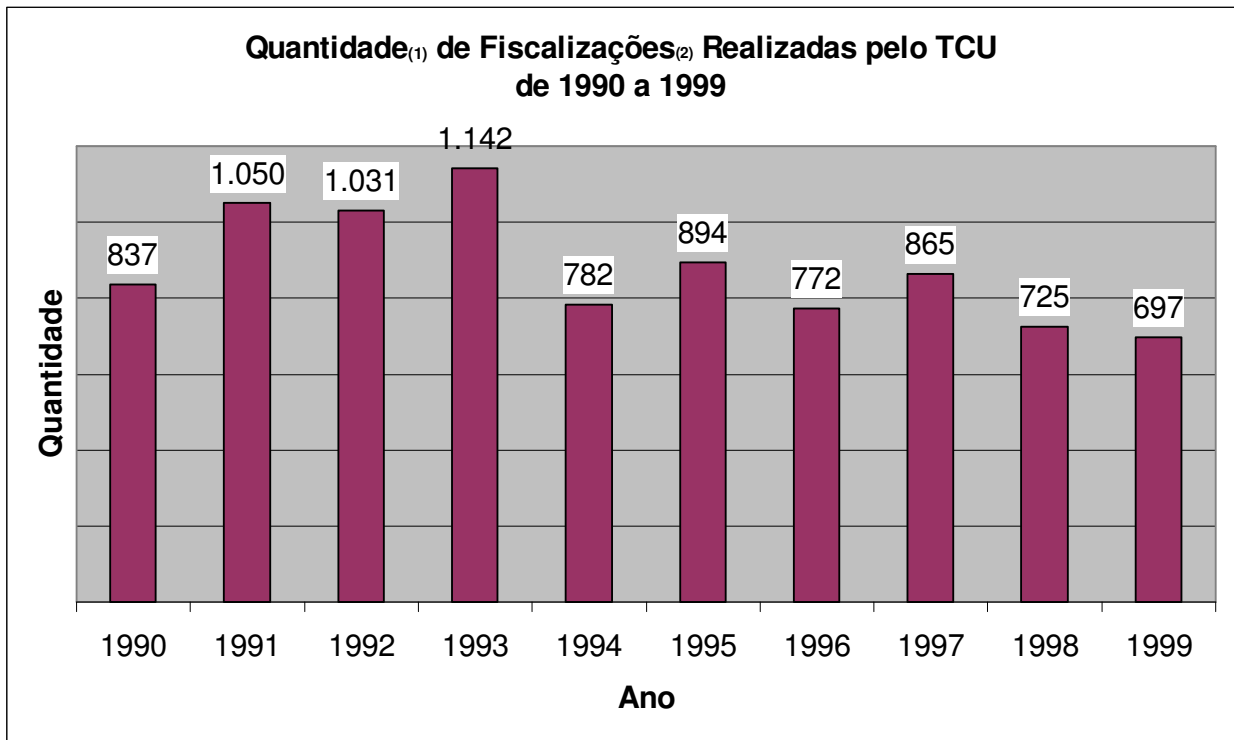
¹ Modalidades: auditorias, inspeções e trabalhos semelhantes, predominantemente *in loco*.

² Acréscimos às programações iniciais de fiscalização (Planos de Auditoria semestrais).

³ Previsão inicial para o primeiro semestre de 2000.

Aduz-se, em seguida, em forma gráfica, para melhor visualização, a quantidade de auditorias, inspeções e outros trabalhos *in loco* realizados pelo TCU de 1990 a 1999.

Gráfico 1



Fonte: Coordenadoria de Fiscalização e Controle - TCU

⁽¹⁾ Nos últimos anos, o Tribunal tem realizado um maior número de auditorias de maior abrangência e complexidade, a exemplo das auditorias operacionais e de desempenho. Esse é um dos fatores apontados como motivadores da redução relativa do número de trabalhos de fiscalização.

⁽²⁾ Modalidades: auditorias, inspeções e trabalhos semelhantes, predominantemente *in loco*.

Relativamente ao controle em 1999 como um todo, o TCU realizou 697 auditorias e inspeções, 146 delas por solicitação do Congresso Nacional; recebeu 237 denúncias e apurou 116 (sobre esse aspecto, serão vistos maiores detalhes adiante, na parte específica); acompanhou 33 processos de privatização; apreciou 23.936 atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no serviço público federal; julgou 3.858 processos de contas, 808 deles irregulares, condenando 993 responsáveis ao recolhimento de débito e multas que, somados, totalizaram R\$ 37 milhões.

4 – As denúncias ao TCU

Esta seção trata das justificativas apresentadas na Constituinte que fundamentaram a inclusão, na Lei Magna, do dispositivo a respeito da formulação de denúncias ao TCU. Comenta o disciplinamento dado às apresentações e ao tratamento das denúncias e apresenta, ainda, um resumo das denúncias formuladas ao Tribunal ao longo dos anos, das deliberações adotadas em relação a elas e das suas conseqüências.

4.1 – A inserção, na atual Constituição Federal, do seu art. 74, § 2º

A atual Constituição Federal institui, no seu art. 74, § 2º:

“§ 2º 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”.

Pesquisa realizada no Congresso Nacional revela que a introdução de tal dispositivo na Lei Magna decorreu de persistente esforço por parte de alguns parlamentares do Congresso Constituinte.

O primeiro registro localizado a respeito refere-se a proposta de emenda aditiva do seguinte teor, apresentada, em 16.05.1987, tanto à Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira quanto à Subcomissão dos Municípios e Regiões (autor o constituinte Jairo Carneiro):

“Qualquer cidadão do povo, instituições da sociedade ou membro do Poder Legislativo poderá representar ou apresentar queixa ou denúncia perante autoridade competente na ocorrência ou constatação de prática de ilegalidade, corrupção ou abuso de poder, em prejuízo do erário ou do patrimônio público.

Parágrafo único. Os responsáveis serão punidos na forma da lei, além da destituição do cargo ou função”.

A emenda foi rejeitada sob o argumento de que a matéria já estaria parcialmente tratada em outro dispositivo proposto.

O registro seguinte trata de proposta de emenda aditiva com a redação a seguir, apresentada em 09.06.1987 (pelo constituinte Jorge Hage):

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas da União, exigir-lhe completa apuração, bem como a devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia ou o requerimento de providências solidariamente responsável em caso de omissão”.

Não houve acolhimento da emenda, diante do argumento de que o assunto deveria se restringir ao contexto da legislação infraconstitucional.

Reapresentada em 12.08.1987 (pelo mesmo constituinte), a emenda foi parcialmente aprovada (não há registro de maiores detalhes).

Em 03.09.1987, foi apresentada emenda modificativa (autor o constituinte Manoel Moreira), do seguinte teor, a qual foi rejeitada:

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas da União, mediante justificção documentada dos fatos alegados, exigindo-lhe completa apuração, bem como a devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber denúncia ou requerimento de providências solidariamente responsável em caso de omissão” (destaca-se aqui a principal alteração proposta).

Nova emenda, apresentada em 04.09.1987, com a seguinte redação, foi rejeitada (autor o constituinte Jutahy Magalhães):

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma de lei, denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas da União, exigir-lhe completa apuração, bem como a devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber denúncia ou requerimento de providências solidariamente responsável em caso de omissão” (retira a exigência de “justificção documentada”, e acrescenta a expressão *na forma da lei*).

Outra proposta de redação, também rejeitada, foi apresentada, em 17.09.1988, nestes termos (pelo constituinte João Natal):

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidades ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União” (destacado aqui).

Houve outras rejeições e aprovações intermediárias, remanescendo dois textos finais, um da Comissão de Sistematização e um, que foi o que prevaleceu, do chamado “Centrão” (espécie de coalização política conservadora, surgida na Constituinte, que abrigava tendências da direita ao centro).

Texto da Comissão de Sistematização – derrotado, o qual, na sua essência, não apresenta diferença em relação à segunda proposta de emenda reproduzida acima:

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas da União, exigir-lhes completa apuração e a devida aplicação das sanções legais aos

responsáveis, ficando a autoridade que receber denúncia ou requerimento de providências solidariamente responsável em caso de omissão”.

O texto do “Centrão” – vitorioso -, teve a seguinte redação, sucedida pelo texto final, onde a palavra *abusos* foi substituída por *ilegalidades*:

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas da União” (destacado aqui).

Essa a história resumida do dispositivo.

A propósito da inclusão da denúncia no ordenamento jurídico de qualquer país, um alerta ilustrativo sobre a organização e o controle do Estado, que permanece atual, no que diz respeito ao direito de denúncia, foi expresso por Maquiavel, na sua obra *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, nos seguintes termos:

“Não se pode dar aos guardas da liberdade [cidadãos] de um Estado um direito mais útil e necessário do que o de poder acusar, seja diante do povo, seja diante de um magistrado ou tribunal qualquer, os cidadãos que cometessem um delito contra essa liberdade” (Weffort, 47).

Para os dias atuais, pode-se expressar a mesma lição da forma a seguir, lembrando que, na visão de Rousseau, que considerava o *O Príncipe* o livro dos republicanos, Maquiavel, *“fingindo dar lições aos reis, deu-as, e grandes, ao povos”* (Rousseau, 89):

“Deve-se assegurar ao cidadão o útil e indispensável direito de denunciar a um magistrado ou tribunal sempre que a liberdade do Estado no uso da estrutura e dos recursos públicos se converter em liberalidade ou abuso”.

4.2 – A apresentação de denúncias e o tratamento dado a elas

Exame preliminar

A previsão constitucional de apresentação de denúncia ao TCU é regulada pela Lei nº 8.443/92 que, nos seus artigos 53 a 55, estabelece:

“Art. 53 Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

§ 1º (Vetado [o dispositivo tratava de denúncia oral].)

§ 2º (Vetado [tratava de redução a termo de denúncia oral].)

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54 O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55 No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia.

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé”.

O Regimento Interno do Tribunal reproduz tais dispositivos, acrescentando que, para ser acolhida, a denúncia sobre matéria de sua competência deve referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição, ser clara e objetiva, conter a identificação do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício relativo à irregularidade comunicada. Dispõe ainda a respeito das providências a serem adotadas em decorrência das apurações (arts. 212 a 215).

A documentação a título de denúncia que ingressa no Tribunal é submetida a um exame preliminar e, caso não atenda aos requisitos exigidos (requisitos de admissibilidade), acima mencionados, poderá ser arquivada por determinação do Ministro-Relator ou do Colegiado, após comunicação ao denunciante (art. 213).

A Resolução TCU nº 77/96, por sua vez, disciplina a matéria, pormenorizando os aspectos a seguir comentados.

As denúncias recebidas são encaminhadas diretamente ao Ministro-Relator, em envelope lacrado e com a tarja de sigiloso.

O Relator verifica, preliminarmente, o atendimento dos requisitos de admissibilidade. Caso atendidos, determina a autuação da denúncia, em caráter sigiloso, e o encaminhamento do processo à unidade técnica para apuração. Na hipótese de não atendimento, determina, mediante despacho fundamentado, o arquivamento da denúncia, após ciência ao denunciante.

Com o objetivo de resguardar o sigilo da identidade do denunciante, especialmente diante de pedido de vista do processo por parte do denunciado, os autos da denúncia são constituídos de, pelo menos, dois volumes, o primeiro composto apenas do documento original da denúncia, onde consta a identificação do denunciante, e o segundo constituído das demais peças de instrução do processo, inclusive cópia do documento original da denúncia, sendo tarjados quaisquer sinais que possam identificar o denunciante (tais como papel timbrado, nome, assinatura, endereço, qualificação profissional, etc.).

Enquanto não for cancelada a chancela de sigiloso, não é concedida vista do primeiro volume, sendo vedado à unidade técnica responsável e a quem mais atue no processo mencionar qualquer referência que possa levar à identificação do denunciante, seja nos pareceres emitidos, seja nos ofícios de diligência, audiência, citação ou notificação.

Quanto às denúncias veiculadas na mídia, quando constatados pela unidade técnica indícios concernentes às irregularidades apontadas, incumbe a ela formular representação ao Relator com vista à apuração.

Mencione-se, de outra parte, que são autuados como *Representação* os expedientes das seguintes origens (distintamente das denúncias de cidadão comum) que comuniquem a ocorrência de irregularidades na Administração Pública:

- a) Ministério Público da União;
- b) órgãos de Controle Interno de qualquer Poder;
- c) Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, Juízes, servidores públicos ou outras autoridades;
- d) Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, Conselhos de Contas Municipais, Câmaras Municipais e Ministério Público Estadual;
- e) equipe de inspeção ou de auditoria do TCU, cuja representação é considerada de natureza urgente, tendo tramitação preferencial;
- f) unidade técnica do TCU;
- g) outras origens que devam revestir-se dessa forma por força de lei específica.

A representação recebida é encaminhada à unidade técnica para verificação do preenchimento dos requisitos de admissibilidade (os mesmos de denúncia), instrução e posterior envio ao Relator.

Na hipótese de procedência, têm a representação tramitação semelhante à das denúncias.

Caso, após as diligências pertinentes, se revele improcedente, a representação será arquivada, mediante despacho fundamentado do Relator, dando-se ciência ao signatário.

Providências

As denúncias estão entre os assuntos do TCU que têm tramitação urgente e preferência em relação a outros processos (Regimento Interno, art. 142).

O denunciante tem sua identidade preservada em todas as fases do processo: recebimento da documentação, autuação, apuração, audiência ou citação de responsáveis, apreciação e julgamento.

As denúncias acolhidas têm como consequência a sua apuração mediante a mobilização do corpo técnico do Tribunal para: realização de levantamentos, diligências e auditorias; identificação das irregularidades e quantificação do dano, se for o caso; promoção de audiências e citações para que as pessoas tidas como responsáveis pelas ocorrências apresentem defesa; análise da defesa oferecida e formulação de proposta de encaminhamento ao Ministro-Relator.

Mencione-se que, no início ou no curso da apuração, o Tribunal poderá determinar o afastamento temporário do responsável, no caso de existirem indícios de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa o mesmo retardar ou dificultar a realização da auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento, conforme referido no item 3.1 deste trabalho (Lei nº 8.443/92, art. 44).

As diligências são, normalmente, realizadas por meio de expedientes oficiais e destinam-se a obter informações necessárias ao esclarecimento de questões específicas e/ou a conseguir determinados documentos.

Já as auditorias e inspeções são executadas *in loco* para investigar situações ou ocorrências relacionadas ao emprego dos recursos públicos. Podem ser de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e focalizam a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e de despesas deles decorrentes.

Quanto às audiências e citações, também promovidas por intermédio de expedientes oficiais, estas visam, a primeira, a obter o pronunciamento dos responsáveis sobre o descumprimento de normas em que não haja prejuízo ao erário,

tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa, enquanto a segunda objetiva colher a manifestação dos responsáveis nas situações em que tenha ocorrido dano ao patrimônio público, com vistas à restituição dos valores com correção monetária e juros, podendo ainda ser aplicada multa e outras sanções.

Na hipótese de ocorrência de prejuízo ao erário (débito), o processo de denúncia (assim como os processos de outras naturezas distintas da de tomada ou prestação de contas) deve ser convertido em tomada de contas especial, para que se possa proceder à citação dos responsáveis, uma vez que esta somente é aplicável a processos de contas.

É importante consignar, ainda, que a Lei nº 8.443/92 assegura que devem constar do relatório do Ministro as conclusões dos relatórios técnicos e dos pareceres das unidades técnicas e do Ministério Público junto ao Tribunal, de acordo com o artigo 1º, § 3º, daquele diploma legal, expresso nos seguintes termos:

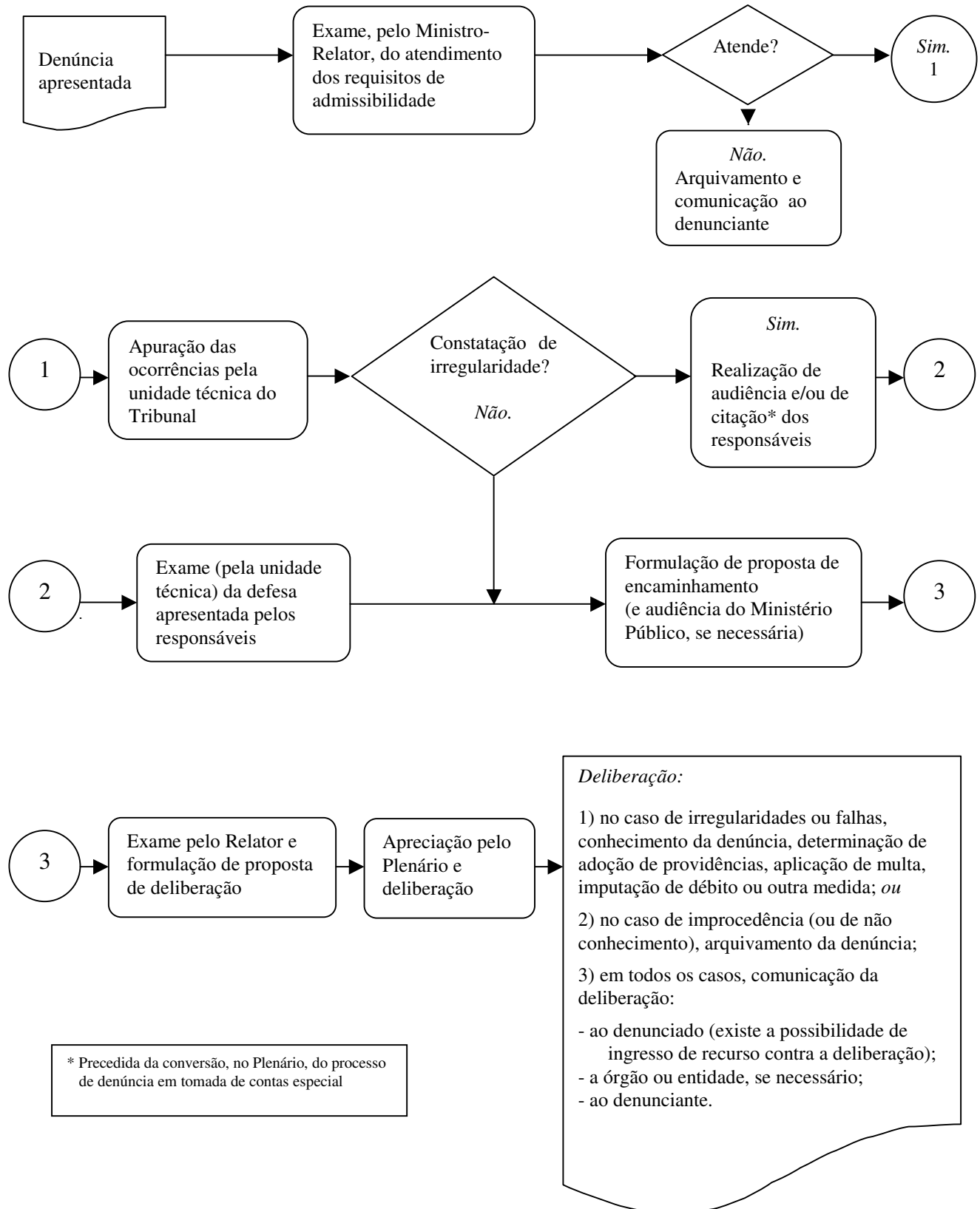
“§ 3º Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

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

O Relator, considerando concluídas as fases apuratória e de defesa, submete o processo ao Colegiado, acrescentando seu relatório, voto (juízo, opinião) e proposta de deliberação a respeito, que pode ser o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a sua condenação ao pagamento do débito atualizado e acrescido de juros de mora, a aplicação de multa ou outra sanção (sobre esse aspecto, ver item 3.1 desta monografia).

Apresenta-se, na página a seguir, de forma esquemática e simplificada, o curso percorrido pelas denúncias no Tribunal.

Fluxograma das Denúncias no TCU (Esquema Simplificado)



4.3 – Denúncias apresentadas ao TCU nos últimos anos e suas conseqüências

Apresentam-se, nesta seção, o número de denúncias formuladas ao Tribunal de 1983 a 1999, e sua variação anual, e os quantitativos de denúncias recebidas pelo TCU de 1996 a 1999, destacando o número de denúncias apuradas, de denúncias consideradas procedentes e de denúncias infundadas.

Acrescenta-se, em seguida, um Quadro-Síntese do exame das denúncias apreciadas pelo Tribunal em 1999 consideradas procedentes, evidenciando o tipo de denunciado (se órgão ou entidade da administração federal, estadual ou municipal), os tipos de ocorrências verificadas (licitações e contratos irregulares, pagamentos e despesas indevidas, execução irregular de objeto etc.) e as correspondentes decisões adotadas a respeito (determinações, imputação de débito, aplicação de multa etc.).

Referido Quadro resume as informações constantes do Anexo, onde são mostradas com mais detalhe.

Os comentários e considerações resultantes da análise dos dados e informações a seguir figuram no item 6 adiante.

Tabela 2

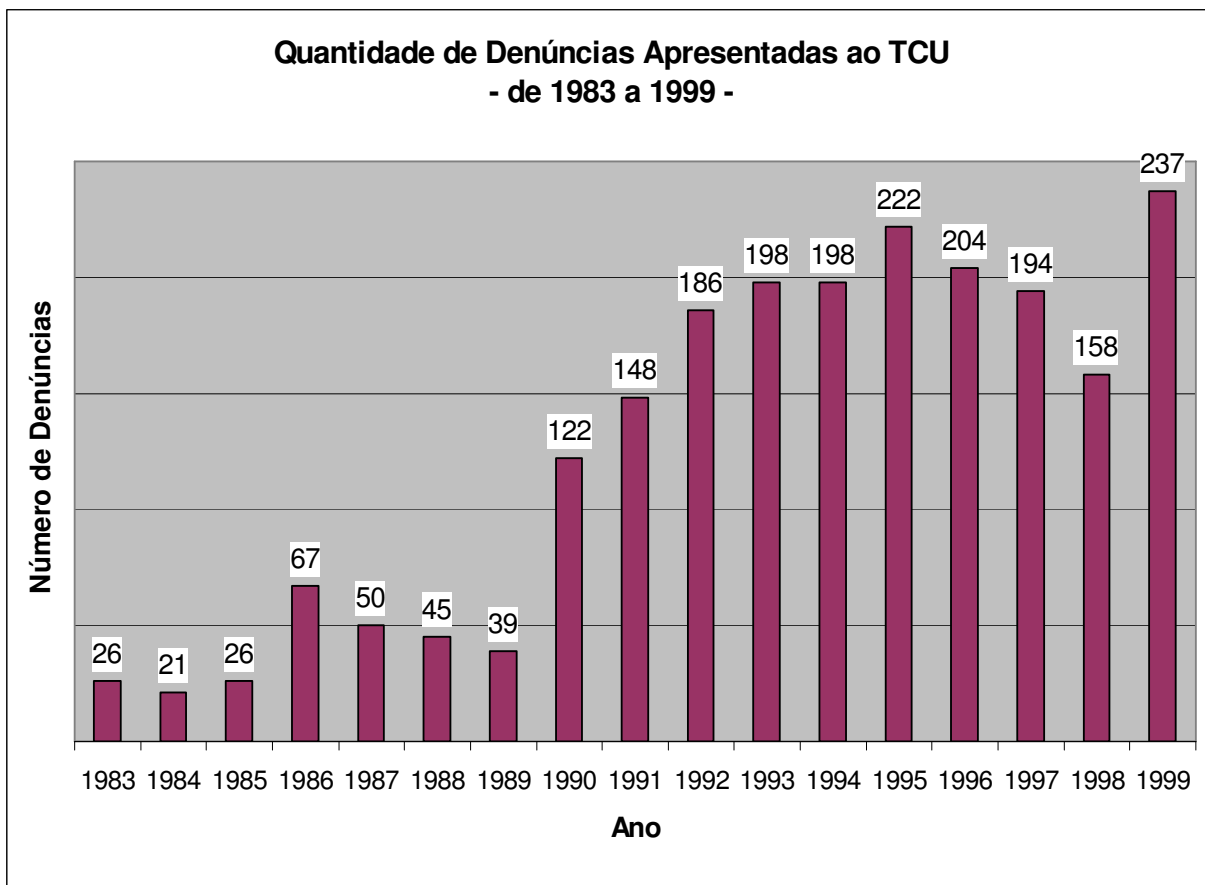
Quantidade de Denúncias Apresentadas ao TCU de 1983 a 1999

Ano	Quantidade	Varição em relação ao ano anterior (%)
1983	26	-
1984	21	- 19
1985	26	+ 24
1986	67	+ 158
1987	50	- 25
1988	45	- 10
1989	39	- 13
1990	122	+ 213
1991	148	+ 21
1992	186	+ 26
1993	198	+ 6
1994	198	0
1995	222	+ 12
1996	204	- 8
1997	194	- 5
1998	158	- 19
1999	237	+ 50
Soma	2.141	-
Média histórica anual	126	-

Fonte: Coordenadoria de Tecnologia da Informação - TCU

Em seguida, os quantitativos de denúncias encaminhadas ao TCU de 1983 a 1999 dispostos graficamente, de modo a facilitar a visualização do comportamento das denúncias ao longo dos anos.

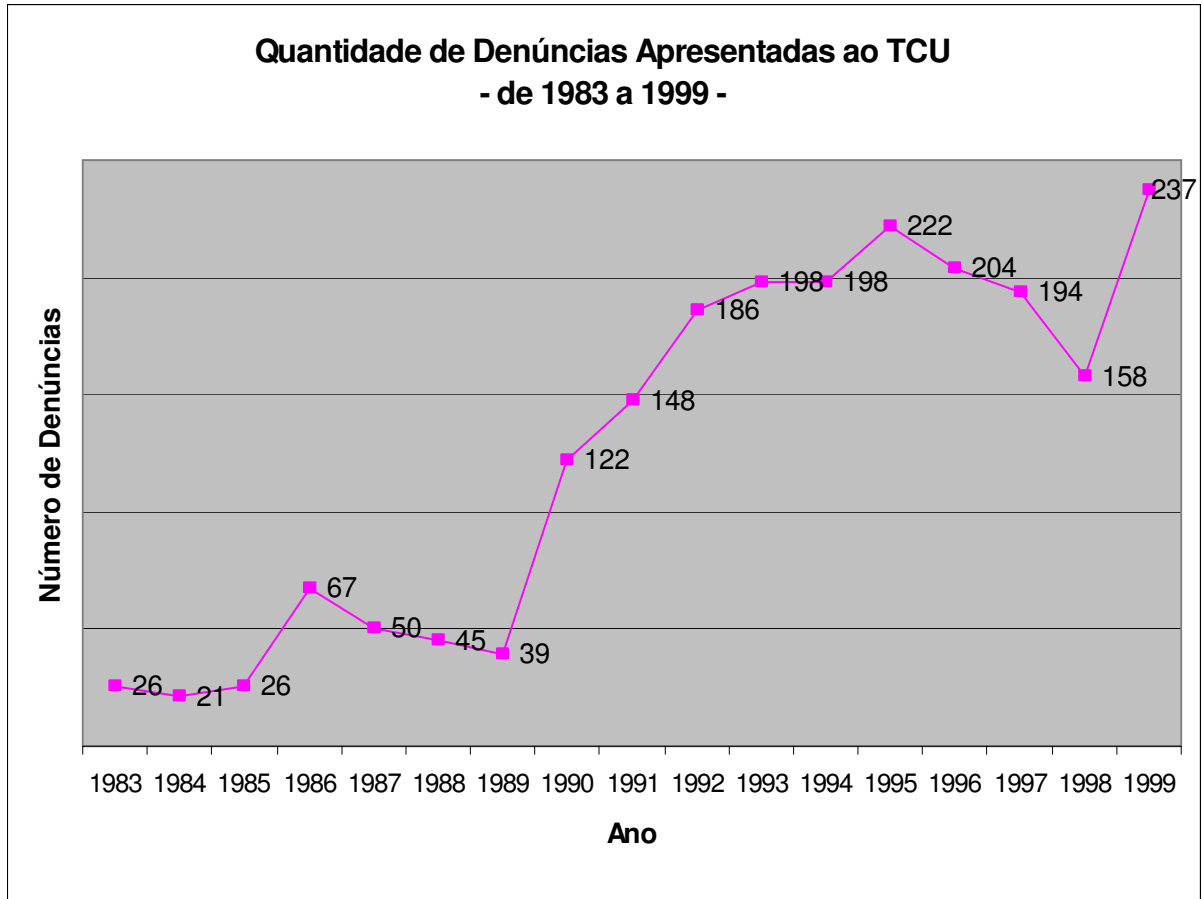
Gráfico 2



Fonte: Coordenadoria de Tecnologia da Informação - TCU

Aduzem-se, logo a seguir, os mesmos dados, dispostos em gráfico em linha, o qual possibilita uma melhor visão da tendência da série histórica.

Gráfico 3



Fonte: Coordenadoria de Tecnologia da Informação - TCU

Apresentam-se, em seguida, os quantitativos de denúncias recebidas pelo TCU de 1996 a 1999, o número de denúncias apuradas e, dentre essas, quantas foram consideradas procedentes e quantas foram consideradas improcedentes ou infundadas.

Tabela 3

Denúncias Apresentadas ao TCU de 1996 a 1999
Denúncias Apuradas, Denúncias Procedentes
e Denúncias Improcedentes ou não Acolhidas

Ano	Apresentadas	Apuradas ¹	Procedentes		Improcedentes ou não Acolhidas ²	
			Quantidade	%	Quantidade	%
1995	222	170	128	75	42	25
1996	204	161	135	84	26	16
1997	194	179	144	80	35	20
1998	158	141	96	68	45	32
1999	237	116	86	74	30	26

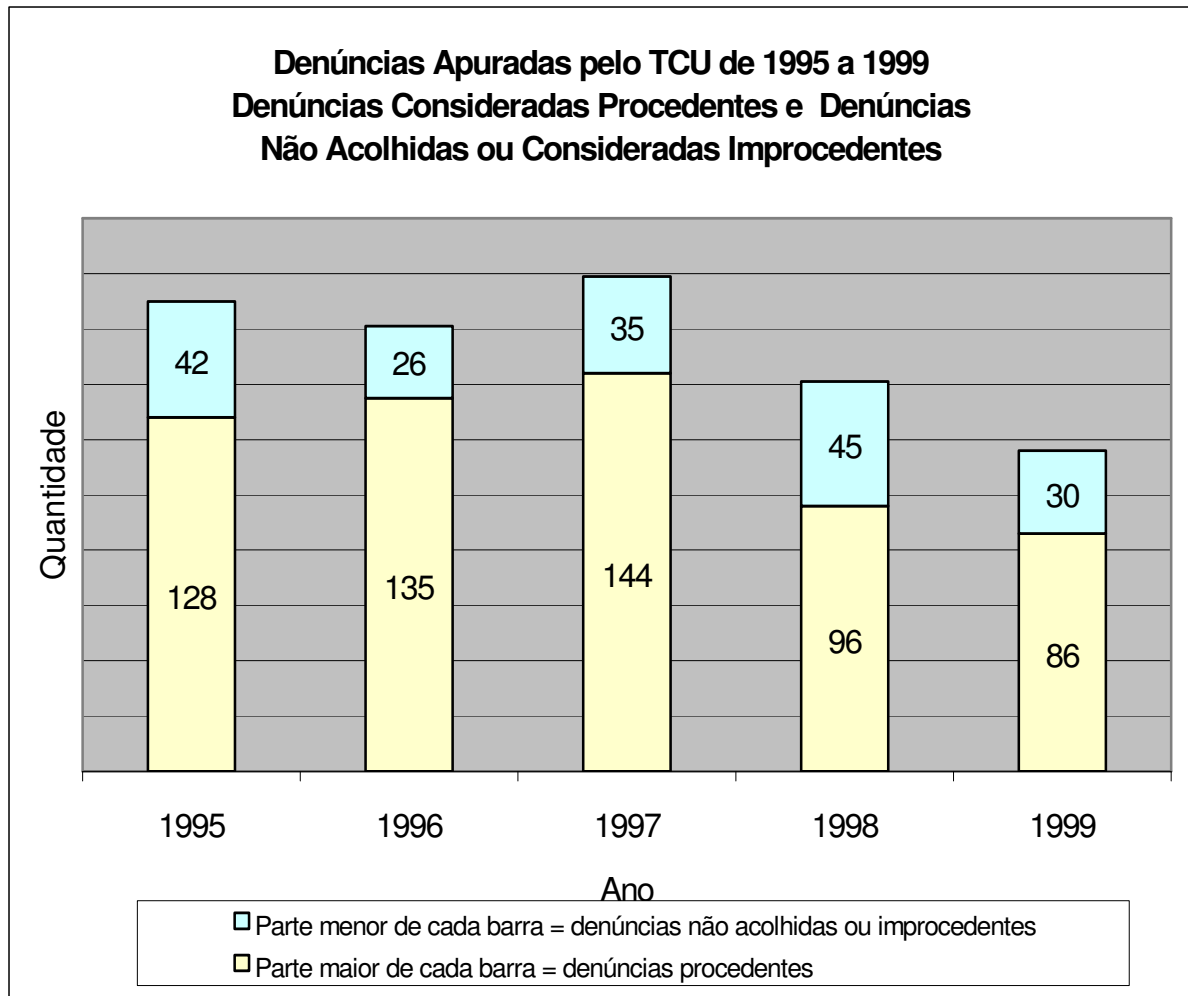
Fonte: Relatórios de Atividades do TCU de 1995 a 1999

⁽¹⁾ A diferença entre o número de denúncias apresentadas e o número de denúncias apuradas deve-se, basicamente, ao fato de que parte das denúncias recebidas pelo Tribunal, por não preencherem os requisitos de admissibilidade (abordados no item 4.2), é arquivada, após comunicação ao denunciante. Com relação à dinâmica das apurações, parte das denúncias apresentadas no final de um exercício pode ter sua apuração prosseguida ou iniciada no exercício seguinte.

⁽²⁾ As denúncias improcedentes são aquelas cujas apurações não confirmaram a ocorrência de irregularidades, enquanto as denúncias não acolhidas, ou não conhecidas, referem-se, na maioria dos casos, a matéria que foge à competência do TCU (quando não envolve recursos federais, por exemplo, ou em casos em que não cabe ao Tribunal se pronunciar).

Graficamente, a quantidade de denúncias consideradas procedentes e daquelas tidas como improcedentes ou que não foram acolhidas, de 1996 a 1999, ficam assim dispostas:

Gráfico 4



Fonte: Relatórios de Atividades do TCU de 1995 a 1999

Nessa seqüência de informações sobre as denúncias, acrescenta-se, logo a seguir, o mencionado Quadro-Síntese das denúncias apreciadas pelo Tribunal no exercício de 1999 consideradas procedentes, salientando-se o tipo de denunciado, os tipos de ocorrências identificadas e as respectivas deliberações a respeito.

QUADRO-SÍNTESE

**Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes
- Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -**

	Situação	Soma 1	% 2
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta	17	24
	Entidade da Administração Federal Indireta	26	36
	Órgão ou entidade de Governo de Estado	0	0
	Prefeitura Municipal	27	37
	Ente privado/assistencial	2	3
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação/ Contratação sem licitação/ Realização de licitação irregular	31	44
	Inobservância da legislação em contrato/ Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços/ Execução irregular de contrato	25	36
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra	13	19
	Execução irregular de despesa	10	14
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços	22	31
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais	7	10
	Desvio de recursos	2	3
	Desvio de finalidade	1	1
	Realização de operação de crédito irregular/indevida	1	1
	Contratação/nomeação irregular de pessoal	5	7
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor	9	13
	Cometimento de irregularidades funcionais	3	4
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal	23	33
	Execução irregular de programa federal	3	4
Deliberação	Determinação de adoção de medidas ³	39	56
	Aplicação de multa	16	23
	Imputação de débito	3	4
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial ⁴	13	19
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente ⁵	7	10

Fonte: Deliberações do TCU em processos de denúncias adotadas em 1999

¹ Há muitos casos em que, para um mesmo processo, aqui se apontam ocorrências distintas (como por exemplo: contratação sem licitação, realização de pagamentos indevidos e

execução irregular, por município, do objeto previsto em convênio firmado com o Governo federal), assim como casos em que a deliberação relativa a um mesmo processo abrange mais de uma providência (por exemplo: determinação de adoção de medidas e aplicação de multa).

- 2 Valor dividido por 70 (número de processos examinados). Houve 2 casos de processos cujas ocorrências envolveram tanto a Administração Direta quanto a Indireta. Por esse motivo, os valores da 1ª à 5ª linha (Denunciado) foram divididos por 72.
- 3 Inclui: determinação interna, às unidades técnicas do Tribunal, de realização de auditoria, inspeção ou diligência (das quais pode resultar aplicação de multa, imputação de débito ou outras medidas); determinação externa, aos órgãos ou responsáveis, de cancelamento da operação irregular ou de adoção de outras providências
- 4 A tomada de contas especial pode resultar em aplicação de multa, imputação de débito ou outras medidas.
- 5 Onde a matéria já estava sendo objeto de exame pelo TCU.

Observação: os comentários e considerações adicionais desta parte constam no item 6 à frente.

5 – O tratamento dado às denúncias por outros países

Conforme referido na introdução deste trabalho, foram obtidas, em resposta a questionário, entre maio e julho de 2000, como elementos de conhecimento e comparação, informações oficiais sobre o tratamento dado às denúncias pelas instituições de controle do setor governamental dos seguintes países: Canadá, EUA, México e Peru (América); Portugal, França, Itália, Reino Unido, Alemanha, e Dinamarca (Europa); Japão e Coréia do Sul (Ásia); e Nova Zelândia (Oceania). Não responderam ao questionário enviado as entidades da Guatemala, Costa Rica, Colômbia, Argentina, Índia e Austrália.

As instituições de controle são denominadas, genericamente, Entidades de Fiscalização Superior – EFS e têm a natureza, conforme o país, de tribunal de contas, auditoria-geral, controladoria ou semelhante.

Apesar de existirem certas características em comum entre os tribunais de contas e as auditorias-gerais e controladorias, suas principais diferenças de natureza e funcionamento podem ser simplificadas como sendo os tribunais de contas órgãos colegiados, geralmente dotados de poder jurisdicional e com maior autonomia de ação em relação ao parlamento, embora o auxiliem no exercício do controle externo, ao passo que as auditorias-gerais ou controladorias são órgãos singulares, sem poder próprio de fazer cumprir normas ou punir infrações, e que possuem um vínculo mais estreito com o parlamento, tendo como uma de suas funções precípuas a ele encaminhar informações sobre o controle que realiza.

Entretanto, não se pode, necessariamente, concluir de imediato que todas as auditorias-gerais ou controladorias apresentam menor eficácia que os tribunais de contas, dado que, em determinados países, sua atuação sobre os órgãos do governo se impõe com expressivo peso junto à opinião pública e forte respaldo do parlamento, influenciando às vezes a manutenção ou não de pessoas em cargos-chave e gerando reflexos nas destinações orçamentárias para certos órgãos, além de contribuírem para a melhoria do serviço público de modo geral.

O questionário encaminhado às EFS abordou os seguintes aspectos, buscando alcançar um panorama o mais completo possível acerca das denúncias nos países citados:

a) a existência de norma sobre denúncia de irregularidades à EFS, o *status* da norma, se constitucional ou legal, e desde quando (que ano) as denúncias são apuradas;

b) na hipótese de inexistência de norma, por quem e como as irregularidades são apuradas e quais os resultados mais comuns;

c) quem pode (está legitimado para) apresentar denúncia (qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato, entidades etc.);

d) se a denúncia é apurada em caráter sigiloso ou ostensivo;

e) se a identidade do denunciante é mantida sob sigilo;

f) de que forma a denúncia é apurada (realização de auditoria, inspeção etc.);

g) se há prazo definido para a apuração e, em caso afirmativo, quem estabelece o prazo, qual é o prazo fixado e em que medida esse prazo é cumprido;

h) quais são os desdobramentos das denúncias, os resultados mais comumente obtidos e as conseqüências para as pessoas envolvidas no caso de se confirmar a existência de irregularidades ou ilegalidades, citando exemplos;

i) quais as sanções possíveis, se são aplicadas e em que medida;

j) se as irregularidades ou ilegalidades são também tratadas pelo Poder Judiciário e, em caso positivo, de que forma e quais as conseqüências mais comuns;

l) quantidade de processos de denúncia frente ao total de processos examinados pela EFS;

m) dados básicos e quantidade de denúncias formuladas à EFS e apuradas no período de 1995 a 1999 e em que medida foram consideradas procedentes ou não e o tipo de irregularidade cometida, por categoria;

n) resultados efetivos, de modo geral, para o país, em decorrência da apresentação e da apuração das denúncias;

o) outros comentários e peculiaridades relevantes a respeito das denúncias e de seus desdobramentos e observações adicionais das EFS.

Sintetizam-se, nos quadros a seguir, as respostas das instituições indicadas ao aludido questionário, aduzindo-se a situação verificada no Brasil.

Assinale-se que, na tradução das respostas, procurou-se preservar as peculiaridades dos termos empregados por parte de cada EFS, sem submetê-los à terminologia corrente do controle externo brasileiro, por considerar que assim se conservaria mais enriquecido o conhecimento sobre as particularidades de cada país.

As considerações finais relativamente a esta parte do trabalho constam de parte específica no item 6.

Quadro 1

País e Entidade de Fiscalização Superior

País	Natureza da EFS	Nome
BRASIL	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas da União
Canadá	Auditoria-Geral	Office of the Auditor General
EUA	Auditoria-Geral	General Accounting Office
México	Contadoria	Contaduria Mayor de Hacienda
Peru	Controladoria-Geral	Contraloria General de la República del Perú
Reino Unido	Auditoria- Geral	National Audit Office
Alemanha	Auditoria- Geral	Bundesrechnungshof
Portugal	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas
Itália	Tribunal de Contas	Corte dei Conti
França	Tribunal de Contas	Cour des Comptes
Dinamarca	Auditoria-Geral	National Audit Office of Denmark
Japão	Conselho de Auditoria ¹	Board of Audit
Coréia do Sul	Conselho de Auditoria ¹	Board of Audit and Inspection
Nova Zelândia	Auditoria-Geral	Office of the Auditor-General

¹ Nesses países, diferentemente dos demais, a EFS é órgão auxiliar do Poder Executivo, ao qual se vincula (e não ao Parlamento). Ademais, é dirigida por um conselho de comissionados, composto por três conselheiros, no caso do Japão, e por sete conselheiros, no caso da Coréia do Sul, sendo um deles seu presidente, todos indicados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo.

Quadro 2

Existência de Norma sobre Denúncia à EFS

País	Existência de norma sobre denúncia	<i>Status</i> da norma	Início da vigência
BRASIL	Sim	Constitucional e legal	1988 ¹
Canadá	Não ²	-	-
EUA	Sim	Constitucional e legal	1986
México	Não ³	-	-
Peru	Sim	Legal	1995
Reino Unido	Sim	Legal ⁴	1983
Alemanha	Não ⁵	-	-
Portugal	Sim	Legal	Não informado
Itália	Sim ⁶	Constitucional e legal	Lei de 1994
França	Não ⁷	-	-
Dinamarca	Sim	Legal	1996
Japão	Não ⁸	-	-
Coréia do Sul	Sim	Legal	Não informado
Nova Zelândia	Sim	Legal	1977

¹ Ano da promulgação da atual Constituição Federal, embora o TCU já apurasse, anteriormente a esse exercício, em menor escala, denúncias que lhes eram encaminhadas.

² Apesar de não existir uma legislação específica que determine que a EFS canadense investigue denúncias de fraude e abuso, esse órgão exerce tal função, seguindo o seu mandato geral. Há, no entanto, dois projetos de lei relacionados a esse problema. O que se origina no Senado cria um papel para o Auditor-Geral, enquanto o da Câmara dos Comuns delega a responsabilidade para outra agência governamental (não cita o nome), sendo que o propósito principal dos dois projetos é assegurar que denúncias de irregularidades na administração pública sejam efetivadas, sem que haja retaliações aos servidores que as fizerem.

³ No âmbito jurídico mexicano a denúncia corresponde ao ato por meio do qual uma pessoa leva ao conhecimento do Ministério Público, órgão responsável pela acusação, os fatos que podem constituir um delito. O titular da EFS está legitimado para apresentar denúncia, perante a autoridade competente, sobre os fatos que conheça no exercício do cargo, inclusive os que cometerem os servidores da própria Contadoria.

⁴ Na lei britânica, não existe diferença formal entre a legislação constitucional e outra legislação, uma vez que, como se sabe, não há uma constituição escrita, ainda

que parte da legislação seja de natureza constitucional (e.g., *Bill of Rights*, 1688).

⁵ Na Alemanha, se no curso de uma auditoria alguma evidência, irregularidade ou ilegalidade for encontrada, o caso poderá ser encaminhado para os órgãos de promotoria pública, os quais podem instituir processos contra a pessoa física ou jurídica envolvida. Além disso, a EFS e seus órgãos autorizados têm acesso a qualquer informação que requeiram.

⁶ O Tribunal de Contas italiano pode atuar nos campos de auditoria e jurisdicional, mas possui um mandato constitucional apenas para averiguar irregularidades e ilegalidades, pois há a distinção entre esses conceitos e o conceito de fraude, por cujos casos é responsável a autoridade judicial penal.

⁷ Pode acontecer de o Tribunal de Contas francês empreender uma auditoria, de acordo com as suas funções, baseando-se em denúncia, procedimento esse raro e somente realizado se os fatos descritos forem precisos e se o informante não for anônimo. Entretanto, o Tribunal de Contas não tem meios judiciais que o permitam proceder de forma a finalizar inquéritos. Acima das averiguações elementares, efetuadas pelo exame de documentos administrativos, investigações em sérias ilegalidades ou irregularidades podem requerer meios (diligência, apreensão de bancos de dados, escuta telefônica) dos quais somente a autoridade judiciária francesa dispõe. Entretanto, há irregularidades que, apesar de graves, não são prováveis de serem submetidas a processo judicial. Nesse caso, existe uma instituição especializada – o Tribunal de Disciplina Orçamentária e Financeira – à qual o Tribunal de Contas notifica o que foi encontrado, com vistas à realização de investigações, inquirição de pessoas e julgamento dos responsáveis. O principal problema encontrado é o da prescrição, que é de três anos para delitos comuns, dez anos para crimes e seis anos para delitos orçamentários e financeiros.

⁸ No Japão, se as pessoas pensarem que há um crime na administração pública, podem notificar à polícia e à Secretaria de Promotoria Pública, as quais são responsáveis por investigar tais denúncias. Se os auditores encontrarem irregularidades ou ilegalidades materiais e de impacto financeiro significativo no andamento de suas auditorias, o Conselho de Auditoria (EFS) deverá mencioná-las no relatório anual de auditoria, e no caso de julgar que um servidor no encargo da contabilidade do Estado cometeu um crime enquanto exercia a sua função, deve notificar à Secretaria de Promotoria Pública.

Quadro 3

Denunciantes e Sigilo das Denúncias

País	Quem pode apresentar denúncia	Sigilo da apuração	Sigilo da identidade do denunciante
BRASIL	Qualquer cidadão ou entidade ¹	Sim	Sim
Canadá	Não se aplica à EFS	-	-
EUA	Qualquer cidadão ou entidade ²	Não informado ³	Sim
México	Não se aplica à EFS	-	-
Peru	Qualquer cidadão ⁴	Sim	Sim ⁵
Reino Unido	Qualquer cidadão ou entidade	Sim ⁶	Sim ⁷
Alemanha	Não se aplica à EFS	-	-
Portugal	Qualquer cidadão ou entidade ⁸	Sim	Sim
Itália	Qualquer cidadão ou entidade ⁹	Sim ¹⁰	Não informado
França	Não se aplica à EFS	-	-
Dinamarca	Qualquer cidadão ou entidade	Não ¹¹	Sim
Japão	Não se aplica à EFS	-	-
Coréia do Sul	Qualquer cidadão ou entidade ¹²	Usualmente, sim	Não informado
Nova Zelândia	Qualquer cidadão ou entidade	Sim ¹³	Usualmente, sim

¹ Há casos em que, mesmo não preenchendo a denúncia todas as condições formalmente estabelecidas para sua aceitação, dependendo das informações acerca das ocorrências, são feitas averiguações a respeito e, se detectados indícios suficientes, promovidas as apurações.

² Inclusive por meio da *Internet* (www.gao.gov/fraudnet.htm).

³ No entanto, nos EUA, com raras exceções, os relatórios são disponíveis ao público, inclusive pela *Internet* (www.gao.gov).

⁴ São aceitas denúncias fundamentadas formuladas pessoalmente ou pelo correio, sem qualquer custo.

⁵ É possível dar trâmite a denúncias anônimas sempre que se encontrem devidamente documentadas.

⁶ A EFS britânica informará aos órgãos nos quais estiverem sendo investigadas as

denúncias de irregularidades a respeito dessa providência.

⁷ Embora não haja uma base estatutária para assegurá-lo, há considerações, baseadas em direitos que foram sendo estabelecidos no Reino Unido ao longo do tempo de acordo com casos precedentes (*comom law*), para se evitar qualquer prejuízo para o denunciante.

⁸ As denúncias anônimas não são averiguadas.

⁹ São admitidas denúncias anônimas à EFS italiana. Todavia, nesse caso, assinala a entidade, a obtenção de provas torna-se mais difícil.

¹⁰ Durante a primeira fase do processo.

¹¹ Em geral, pois de acordo com a “Instrução ao Auditor-Geral na relação com o Público e a Administração Geral”, de 1999, qualquer pessoa pode exigir ser informada a respeito de documentos recebidos ou produzidos pela EFS dinamarquesa (NAOD) no curso de suas atividades. No entanto, há exceções, entre as quais está o fato de que o acesso a documentos pode ser limitado se a proteção das informações for essencial para a prevenção, esclarecimento e processo de qualquer infração da lei, execução de sentenças e outros. Essa exceção incluirá qualquer investigação de fraude.

¹² As denúncias podem ser feitas inclusive por telefone.

¹³ Embora na Nova Zelândia não seja legalmente previsto, na prática as apurações são mantidas sob sigilo.

Quadro 4

Formas e Prazos para Apuração das Denúncias

País	Forma de apuração das denúncias admitidas	Prazo para apuração	Cumprimento do prazo
BRASIL	Auditoria, inspeção, diligência	Não há ¹	¹
Canadá	Não se aplica à EFS	-	-
EUA	Não informado	Não informado	Não informado
México	Auditorias e revisões	²	²
Peru	Auditoria ³	⁴	⁴
Reino Unido	Inquirição e estudo das informações obtidas	Não há ⁵	⁵
Alemanha	Não se aplica à EFS	-	-
Portugal	Auditoria	Não há	Não se aplica
Itália	Auditoria ⁶	Há termos estabelecidos	De acordo com os termos estabelecidos
França	Não se aplica à EFS	-	-
Dinamarca	Auditoria	Não há	Não se aplica
Japão	Não se aplica à EFS	-	-
Coréia do Sul	Auditoria	Não há	Não se aplica
Nova Zelândia	Inquirição e obtenção de evidências ⁷	Não há	⁸

¹ O prazo é normalmente estabelecido por ocasião do planejamento da auditoria e geralmente é cumprido sem maiores alterações. As etapas de citação, audiência e exercício de defesa podem prolongar a finalização dos trabalhos.

² Com relação às denúncias da EFS ao Ministério Público, não há prazo fixado. Porém, o Código Penal, estabelece os seguintes prazos de prescrição: 1 ano para ação penal de delitos que só comportam multa; 2 anos quando a pena seja destituição, suspensão, privação de direitos e inabilitações; e prazo variável para pena privativa da liberdade, a qual não pode ser inferior a 3 anos, sendo que, no caso de mais de um delito, prevalece a pena maior.

³ A investigação se inicia solicitando informação à entidade envolvida nos fatos e se coordena com outros organismos, tais como a Superintendência Nacional de Administração Tributária (faturas, domicílios, representantes legais dos provedores), a unidade que trata dos casos de nepotismo etc., para posteriormente efetuar uma auditoria.

⁴ O prazo para a investigação é determinado no momento de efetuar o planejamento das verificações (auditoria) e varia de acordo com a magnitude e complexidade dos fatos denunciados. Na maioria dos casos, se cumprem os prazos previstos.

⁵ No entanto, há objetivos internos para tal trabalho na EFS inglesa. Dependendo da denúncia, tenta-se apurar em prazos que variam de seis semanas a um ano.

⁶ Se necessário, com o amparo da Guarda de Finanças (corpo especial da polícia fiscal italiana).

⁷ De qualquer pessoa, inclusive sob juramento se necessário.

⁸ Mesmo que não haja prazo estabelecido, procura-se concluir as inquirições dentro de seis semanas, se possível.

Quadro 5

Conseqüências das Denúncias

País	Resultados das apurações e conseqüências para os envolvidos em irregularidades (diretamente ou por meio do Poder Judiciário, conforme o caso)	Comunicação ao Ministério Público para promoção de ação no Poder Judiciário
BRASIL	Determinação aos órgãos ou responsáveis de cancelamento da operação irregular ou de adoção de outras providências, aplicação de multa aos responsáveis, imputação de débito (condenação ao ressarcimento de valores) ou outras medidas.	Sim ¹
Canadá	Não se aplica à EFS	-
EUA	Não informado	Não informado
México	²	Sim
Peru	Instauração de processo penal e/ou civil, segundo a magnitude das irregularidades detectadas ³	Sim ⁴
Reino Unido	Demissão, citação dos envolvidos, sanções variadas ⁵	Sim ⁶
Alemanha	Não se aplica à EFS	-
Portugal	Condenação ao ressarcimento de valores ou aplicação de multas ⁷	Sim ⁸
Itália	Citação ou demissão, além de sanções pecuniárias	Sim ⁸
França	Não se aplica à EFS	-
Dinamarca	Demissão, exoneração, advertência, aplicação de multas, cumprimento de penas leves	Sim ⁸
Japão	Não se aplica à EFS	-
Coréia do Sul	Advertência ⁹ , condenação ao ressarcimento de valores ou aplicação de multas	Sim ⁸
Nova Zelândia	Condenação ao ressarcimento de valores ¹⁰	Sim ¹¹

¹ Para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos casos de dano ao erário e de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

² Não há informação sobre os resultados das poucas e antigas denúncias de ilícitos

penais que a EFS encaminhou ao Ministério Público. De acordo com a entidade, pelo menos de 1995 a 1999 não houve nenhum caso. As sanções, quando houver, são as previstas no Código Penal mexicano.

³ Resultado mais freqüente, no caso de fraude, desperdício, abuso e má administração de fundos públicos. Em decorrência da verificação, emite-se um relatório em que se determina o tipo de responsabilidade incorrida, seja administrativa, civil ou penal, a exemplo, respectivamente, de aquisição direta de bens sem efetuar as cotações de lei, pagamento de bonificações que não estão contempladas na lei, aquisição de bens e serviços sobrevalorizados. As sanções administrativas, prescritas em decretos legislativos, que podem chegar até à destituição dos responsáveis, são aplicadas mediante procedimentos administrativos a cargo dos funcionários da mesma entidade. As sanções civis e penais, contidas no Código Civil e no Código Penal, se aplicam por meio de processo no Poder Judiciário.

⁴ Conforme assinalado, as irregularidades que geram uma presumida responsabilidade civil ou penal são processadas por intermédio do Judiciário.

⁵ Esses resultados não são advindos de sanções aplicadas pela EFS britânica, uma vez que a sua função é a de informar ao Parlamento, cabendo aos órgãos auditores e ao sistema de justiça criminal a função de aplicar tais sanções, as quais são variadas.

⁶ As sanções são determinadas pelos tribunais judiciais.

⁷ O Tribunal de Contas de Portugal pronuncia-se como última instância relativamente às irregularidades financeiras por ele tratadas, somente cabendo recurso ao Tribunal Constitucional quando a matéria envolver discussão de constitucionalidade.

⁸ Nos casos em que o ilícito gerador de responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória é simultaneamente ilegalidade criminal, é o mesmo julgado pelos tribunais comuns competentes em matéria penal (Portugal, Itália, Dinamarca e Coréia do Sul).

⁹ Se os envolvidos forem processados por ato disciplinar como mencionado no Decreto de Serviço Civil sul-coreano.

¹⁰ No caso de o problema ser remetido à Polícia ou ao Escritório de Fraudes Sérias da Nova Zelândia. No entanto, esse poder é raramente usado. A EFS entende preferível persuadir a repartição envolvida a apresentar perante o Tribunal Judicial uma ação civil para reaver os fundos.

¹¹ Se constituir crime. Entretanto, na Nova Zelândia, o maior parte dos desvios, má

administração ou ilegalidades não é passível de enquadramento como conduta criminal. Fraude criminal típica é relativamente rara. Como exemplo, cita a EFS que um pagamento feito em 1999 a dois funcionários públicos em sua demissão foi considerado ilegal, embora as pessoas envolvidas tenham agido de boa-fé. A entidade recomendou então que os fundos fossem reavidos.

Quadro 6

Tipos de Irregularidades Constatadas

País	Tipos de irregularidades constatadas
BRASIL	Contratações e pagamentos irregulares, desvio de recursos e descumprimento de normas ¹
Canadá	Não se aplica à EFS
EUA	Contratações e pagamentos irregulares, desvio de recursos e descumprimento de normas
México	Não se aplica à EFS
Peru	Contratações e pagamentos irregulares, desvio de recursos e descumprimento de normas
Reino Unido	Contratações e pagamentos irregulares, desvio de recursos e descumprimento de normas
Alemanha	Não se aplica à EFS
Portugal	Contratações e pagamentos irregulares, desvio de recursos e descumprimento de normas
Itália	Contratações e pagamentos irregulares, desvio de recursos e descumprimento de normas
França	Não se aplica à EFS
Dinamarca	São raros os casos de irregularidades
Japão	Não se aplica à EFS
Coréia do Sul	Fraudes, desvio de recursos, gastos desnecessários e má administração
Nova Zelândia	Desvio de recursos e gastos desnecessários ²

¹ No que se refere às irregularidades constatadas, relativamente às denúncias apreciadas em 1999, conforme verificado no item 4.3 precedente, as mais frequentes são as referentes a procedimentos licitatórios e a contratações sem licitação (44%); a contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços e a execução irregular de contrato (36%).

Logo após, vêm os pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços (31%), a inexecução ou a execução irregular do objeto conveniado ou contratado (19%) e a execução irregular de despesa (14%).

Em 10% dos casos constatou-se a ausência ou a deficiência de controles administrativos ou operacionais.

Aparecem em menor escala o desvio de recursos e o desvio de finalidade característicos, respectivamente, nas proporções de 3% e 1% das situações. Houve ainda uma operação de crédito indevida, correspondente a 1% do total.

Dentre as ocorrências apontadas, 33% versam sobre a execução de convênios firmados entre prefeituras municipais e o Governo federal e 4% acerca da execução de programas federais.

Treze por cento dos casos de irregularidades referem-se a concessão e/ou realização de pagamentos indevidos a servidores públicos e 7% a contratação ou nomeação irregular para cargos ou funções públicas, ao passo que 4% reportam-se ao cometimento de irregularidades funcionais.

² Embora, consigna a EFS, os casos de irregularidades sejam raros.

Informações sobre os quantitativos de denúncias às EFS

Três dos quesitos fundamentais do questionário dirigido às EFS, os quais visaram conhecer os quantitativos de denúncias, destacando as denúncias formuladas, as apuradas, as consideradas procedentes e as infundadas e os seus resultados concretos tiveram, de modo geral, respostas insatisfatórias ou genéricas.

São os seguintes os quesitos:

a) dados básicos e quantidade de denúncias formuladas à EFS e apuradas no período de 1995 a 1999 e em que medida foram consideradas procedentes ou não e o tipo de irregularidade cometida, por categoria, agrupadamente;

b) quantidade de processos de denúncia frente ao total de processos examinados pela EFS;

c) resultados efetivos, de maneira geral, para o país, em decorrência da apresentação e da apuração das denúncias.

Relativamente a tais aspectos, as EFS que responderam aos quesitos, trouxeram as seguintes informações:

Coréia do Sul:

A entidade sul-coreana informa que aceita denúncias/petições do público em geral, incluindo não só alegações de fraudes, mas também requerimentos de correção/melhoria das administrações públicas. Dessa forma, não pode extrair casos de alegações separadamente e classificá-los. As estatísticas fornecidas sobre denúncias são as seguintes:

Ano	1995	1996	1997	1998	1999
Número de denúncias recebidas por escrito	5.903	6.777	6.721	8.301	7.700
Número de denúncias recebidas por telefone	2.683	3.292	3.363	2.094	2.053
Soma	8.586	10.069	10.084	10.395	9.753

Peru:

Expedientes Totais de 25.06.1995 a 31.01.1999	Concluídos	Pendentes	Soma	%
Denúncias	4.372	2.181	6.553	81,80
Outros expedientes	1.096	358	1.454	18,20
Soma	5.468	2.539	8.007	100,00

Itália:

A EFS informa que, embora seja difícil fornecer um número exato, há uma quantidade considerável de acusações.

Nova Zelândia:

Período	Número de denúncias recebidas
1995/96	220
1996/97	211
1997/98	293
1998/99	274

Observação: a entidade informa que é difícil quantificar as denúncias que foram consideradas procedentes.

Portugal:

Ano	Denúncias ao abrigo do disposto na Lei nº 98/97			
	Procedentes		Em averiguação	Improcedentes
	Aplicação de sanção	Condenação a reintegração financeira		
1998	6	-	-	23
1999	8	3	-	26

Ano	<u>Denúncias de iniciativa de cidadãos ou de entidades</u>			
	Procedentes		Em averiguação	Improcedentes
	Aplicação de sanção	Condenação a reintegração financeira		
1998	-	-	2	10
1999	-	1	2	9

Observação: dos 3.941 processos decididos pelo Tribunal de Contas português em 1999, 44 foram originados na seqüência de denúncia.

Reino Unido:

Em 1998-99, somente três de 46 relatos publicados referiam-se a denúncias de irregularidades. A proporção é semelhante em outros anos. Além desses dados, a EFS forneceu outros, referentes a casos específicos, como falhas na administração de escolas e universidades e desvios ocorridos no pagamento de vistos diplomáticos concedidos em outros países.

Dinamarca:

Assinala a instituição que, como a auditoria de fraudes está integrada à auditoria financeira, não é possível estimar a quantidade de denúncias, mas em geral há poucos casos de sérias irregularidades e fraude na administração estatal dinamarquesa.

Quadro 7

Observações Adicionais das EFS

País	Observação
Canadá	Não apresenta.
EUA	Não apresenta.
México	Não apresenta.
Peru	Não apresenta.
Reino Unido	A preocupação principal da EFS (NAO) é assegurar que o Governo tenha responsabilidade para com o Parlamento no uso de recursos por ele votados. A investigação de denúncias individuais de irregularidades não é de importância primordial. Entretanto é uma contribuição importante para assegurar adequada prestação de contas quando irregularidades são indicativos de falhas nos processos e controles de administração, os quais previnem irregularidades posteriores. Investigações nas irregularidades contribuíram para uma economia nos fundos públicos de 365 milhões de Libras em 1998.
Alemanha	Não apresenta.
Portugal	A ação da EFS, que é um esteio do sistema democrático, reforça o combate à fraude e à corrupção.
Itália	Esse tipo de função desempenhada pelo Tribunal é de grande interesse para o país, uma vez que assegura legalidade, regularidade e uma segura administração dos fundos públicos.
França	Não apresenta.
Dinamarca	Na Dinamarca, há pouquíssimos casos de sérias irregularidades, e, portanto, a NAOD (EFS) não entende relevante descrever conclusões gerais acerca do problema.
Japão	Não apresenta.
Coréia do Sul	Com a ação da EFS, o governo sul-coreano espera que os direitos das pessoas sejam protegidos, a integridade das contas públicas seja assegurada e a qualidade dos serviços na área pública aumente.
Nova Zelândia	Manter a identidade da denúncia confidencial pode ajudar a assegurar que as pessoas não sejam impedidas de denunciarem. Além disso, <i>para o país, a publicidade do relatório da EFS é muitas vezes o aspecto mais útil</i> (destacado aqui).

6 – Conclusões

Conforme assinalado na Introdução, o propósito deste trabalho foi conhecer alguns dos resultados da inserção, na Constituição Federal, da possibilidade de apresentação, ao TCU, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, de denúncia sobre irregularidades ou ilegalidades ocorridas na Administração Pública federal dos Três Poderes.

O foco principal do exame convergiu para as apurações realizadas e as decisões adotadas pelo Tribunal em decorrência das denúncias a ele encaminhadas.

Buscou-se verificar quais têm sido as conseqüências de se conferir a qualquer cidadão e a entidades o poder de formular denúncia ao TCU e examinar a utilidade desse direito para a sociedade em termos do controle do correto uso dos recursos públicos e do combate aos desvios.

Partiu-se da hipótese de que a referida previsão constitucional vem, gradualmente, sendo empregada por uma parcela da sociedade, mesmo que de uma forma ainda limitada, e que esse fato tem concorrido para que o controle sobre as ocorrências denunciadas se materialize. Além disso, procurou-se conhecer a dimensão em que isso se dá e verificar se a ação do Tribunal em resposta às denúncias tem sido positiva.

Realizado o trabalho proposto, e aduzidas as informações e os dados relativos às partes que antecedem estas conclusões, apresentam-se, a seguir, considerações extraídas da análise das situações reveladas, abordando aspectos tais como: o significado da incorporação do instrumento de denúncia ao ordenamento jurídico pátrio e as garantias indispensáveis de que deve ele ser cercado para que possa ser efetivo; os quantitativos das denúncias apresentadas nos últimos dezessete anos e o seu comportamento; as apurações referentes às denúncias em 1999, a sua procedência, os tipos de denunciado, as ocorrências verificadas e as deliberações a respeito; o tratamento das denúncias por outros países; a pertinência do instrumento de denúncia; e as perspectivas que se podem vislumbrar.

A incorporação do instrumento de denúncia ao ordenamento jurídico e suas garantias indispensáveis

A possibilidade constitucional de qualquer cidadão formalizar, junto a um órgão incumbido do controle e fiscalização estatal, denúncia sobre irregularidades no setor público é um fato novo na história da administração governamental brasileira, e, do ponto de vista do esforço para que os recursos públicos sejam corretamente empregados em benefício da sociedade, um acontecimento auspicioso.

Essa inovação muda, de certa maneira, a relativa exclusividade do próprio Estado na iniciativa do controle das irregularidades ocorridas no seu

interior.

Além disso, o fato de a previsão de denúncia figurar em nível constitucional torna mais difícil que, numa eventualidade, a composição de forças políticas possa, conforme os interesses do momento, eliminar ou dificultar o direito de denunciar, modificações essas que poderiam ser mais fáceis de serem feitas caso o *status* da denúncia fosse somente de ordem legal.

Com efeito, além de as normas constitucionais terem, no conjunto do ordenamento jurídico, geralmente, maior estabilidade e perenidade, tornam-se mais conhecidas que as regras infraconstitucionais e são mais bem incorporadas, utilizadas e perpetuadas pela sociedade, surtindo maiores efeitos.

Pode-se considerar que a introdução do direito de os cidadãos e as entidades civis de um modo geral denunciarem fatos irregulares, ocorridos nos órgãos e entidades públicas, representa um acréscimo considerável no controle social das atividades do Estado e nos próprios mecanismos de controle estatal.

E em razão de o poder de denunciar não deixar de representar também, de certa maneira, uma mudança cultural no que se refere ao direito de qualquer cidadão interferir nos rumos da Administração Pública, demandará ainda algum tempo para que esse instituto produza efeitos plenos.

De acordo com a lei disciplinadora dessa norma (Lei nº 8.443/92), as denúncias apresentadas são apuradas em caráter sigiloso. Esse fato concorre para preservar a honra e a imagem do denunciado, até que sejam concluídas as investigações, tendo em vista a possibilidade de a denúncia ser infundada e, ainda, de prova de inocência.

Entretanto, caso sejam comprovadas irregularidades, tornam-se públicos os atos do respectivo processo, sendo assegurada aos acusados a oportunidade de exercerem ampla defesa em relação aos fatos questionados.

Ao mesmo tempo, a preservação da identidade do autor da denúncia é essencial para resguardá-lo de intimidações, retaliações e perseguições, uma vez que, se assim não fosse, diversas irregularidades deixariam de ser comunicadas, por temor às conseqüências que poderiam advir para o denunciante.

A identidade do denunciante é sempre preservada pelo TCU, não tendo a ela acesso qualquer pessoa que não os funcionários e autoridades do Tribunal que tenham atuado no processo (Resolução TCU nº 77/96, art. 35, §§ 3º e 4º - mencionada no item 4.2).

Demais, a lei resguarda o denunciante ao assegurar que ele não será submetido a sanção administrativa, cível ou penal, exceto se ficar comprovada sua má-fé.

Para garantir que as denúncias sejam efetivamente apuradas e evitar que outros interesses interfiram nos seus desdobramentos, a lei determina que o arquivamento do processo somente pode ser feito após realizadas as investigações necessárias.

Outro aspecto importante que concorre para a eficácia da denúncia e que visa à efetividade das apurações é o fato de o denunciante poder requerer ao TCU certidão das providências relativas à denúncia, a qual deverá ser fornecida em até quinze dias, em processo de apuração concluído ou arquivado, sendo que, decorridos noventa dias do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida pelo Tribunal a certidão requerida, ainda que não estejam concluídas as investigações. Registre-se, no entanto, que, na prática, até então, somente um número ínfimo de denunciante exerce o direito de requerer a aludida certidão.

A pertinência dos requisitos de admissibilidade de denúncia

As exigências previstas para o acolhimento das denúncias decorrem de dois motivos principais: reduzir o número de denúncias que, mesmo sabendo seus autores serem infundadas, as apresentam para polemizar, desgastar ou prejudicar pessoas e órgãos; e evitar que a estrutura de controle seja desnecessariamente mobilizada, tendo em vista os seus custos e limitações de recursos frente ao universo a fiscalizar.

É certo que muitas vezes a denúncia pode ser usada por mera rivalidade política ou animosidade, o que certamente não invalida o instituto pelo que traz de positivo para o controle do uso dos recursos públicos. Efetivamente, a apresentação de denúncias sabidamente infundadas pelo denunciante é de pequeno significado frente ao benefício que as denúncias procedentes podem proporcionar à sociedade e à defesa dos recursos que ela transfere à máquina pública.

Por outro lado, a exigência da apresentação de indício concernente à irregularidade e da identificação do denunciante como condição para se acolher denúncia pode levar ao arquivamento de denúncia em que, mesmo tendo o seu autor certeza da sua procedência, não é capaz de fornecer indício ou não se dispõe a se identificar por temor a represálias.

Registre-se, entretanto, que, na prática, há casos em que, mesmo não preenchendo a denúncia todos as condições formalmente estabelecidas para sua aceitação, dependendo das informações acerca das ocorrências, são feitas averiguações pelo TCU a respeito e, se detectados indícios suficientes, promovida a apuração de praxe.

Os quantitativos das denúncias apresentadas ao TCU de 1983 a 1999 e o seu comportamento

Como se observou, a quantidade de denúncias formuladas ao TCU de

1983 a 1999 apresenta crescimento ano a ano, com declínios em 1984, de 1987 a 1989 e de 1996 a 1998. Os acréscimos mais expressivos ocorreram em 1986, com 158% de aumento dos casos em relação ao ano anterior, e em 1990, com aumento de 213% em comparação com o ano de 1989.

Note-se que, antes mesmo das previsões constitucional e legal, já eram apuradas denúncias que davam entrada no Tribunal. Todavia, o número de denúncias apresentadas ao TCU anteriormente a 1986 é relativamente reduzido.

Conforme comentado, de 1985 a 1986, a quantidade de denúncias sofre um crescimento particularmente acentuado, saltando de 26 para 67, o que significa um acréscimo de 158%

Entre 1987 e 1989 o número de denúncias se reduz ano a ano, a uma taxa média de decréscimo anual de cerca de 16%, chegando a 39 denúncias em 1989.

Apesar de o quantitativo de denúncias em 1989 (após a nova Constituição) representar 58% do verificado em 1986, ele corresponde a um patamar de uma vez e meia o número de 1983.

Nos anos posteriores a 1989, só houve acréscimo em relação ao referido patamar, o que mostra uma mudança de padrão na quantidade de denúncias formuladas, considerando, inclusive, que não ocorreram alterações expressivas na estrutura administrativa da máquina estatal que pudessem reduzir a ocorrência de irregularidades.

Em 1990, o número de denúncias atinge o maior acréscimo histórico em relação ao ano anterior, da ordem de 213%. As ocorrências se multiplicam por três em comparação com o quantitativo de 1989, somando 122 casos denunciados, e prosseguiram crescendo.

De 1990 a 1991, o incremento é de 21%; e de 1991 a 1992, de 26%.

Entre 1992 e 1993, houve uma elevação de 6% no número de denúncias.

De 1993 a 1994, as denúncias se estabilizaram em 198 casos, voltando a crescer 12% no ano seguinte e, a partir de 1996, declinaram 8%, 5% e 19% até 1998. Em 1999, aumentaram 50% em comparação com o ano anterior, passando de 158 casos para 237, o maior quantitativo de toda a série histórica.

De modo geral, observa-se que, após a Carta de 1988, as denúncias seguem uma tendência de ascensão, caindo um pouco entre 1996 e 1998 e voltando a crescer em 1999.

Merecem maiores comentários dois momentos da série histórica

analisada: o número de denúncias encaminhadas ao Tribunal a partir de 1986 e a partir de 1990.

Os dados apresentadas revelam que, até 1985, o número de denúncias formuladas ao TCU era bastante reduzido. A partir de 1986, ocorre uma modificação no patamar quantitativo das denúncias. Essa alteração pode ser atribuída, basicamente, aos fatores a seguir comentados.

Relativamente ao contexto político e social, ocorreu uma mudança estrutural a partir de 1985, com a superação do regime autoritário, sob o qual havia maior dificuldade de acesso a informações e sempre o temor de se apresentar questionamentos, particularmente a respeito da ação do Estado, o que contribuía para inibir a formulação de denúncias.

Além disso, o padrão militar de administração foi substituído por um modelo de administração baseado em acordos e negociações políticas, os quais incluíam a ocupação de cargos e funções públicas, com seus naturais reflexos sobre a gestão dos recursos e a sua maior flexibilidade.

Em nível do TCU, sucedeu uma significativa inovação que, por certo, veio dar acolhida e vazão a determinadas conseqüências das modificações havidas no ambiente político e administrativo do País e estimular a apresentação de denúncias de irregularidades no setor público.

A novidade foi a criação e divulgação, na gestão do Ministro Fernando Gonçalves à frente da presidência do TCU em 1986 e 1987, do disque-denúncia, um número telefônico posto pelo Tribunal à disposição da população para encaminhamento de denúncias, o que contribuiu para reduzir a descrença das pessoas que vieram a ter conhecimento desse serviço e encorajá-las a denunciar irregularidades.

Comente-se que as denúncias recebidas por meio do disque-denúncia, apesar de desobrigadas de maiores formalidades na sua apresentação, passavam por uma triagem mínima para não se correr o risco de se mobilizar recursos em denúncias infundadas.

E apesar de o disque-denúncia ter sido desativado na gestão seguinte, aquela iniciativa, além de ter dado um significativo impulso ao encaminhamento de denúncias ao TCU, concorreu ainda para que, em seguida, fosse materializado, em nível constitucional e legal, o direito de qualquer cidadão formular denúncia ao Tribunal (hoje vários órgãos e entidades da Administração Pública brasileira adotam sistema semelhante ao disque-denúncia).

Com relação ao número de denúncias a partir de 1990, pode-se considerar que o expressiva quantidade de denúncias encaminhadas ao Tribunal naquele ano em relação à série histórica anterior, tanto em termos absolutos quanto

em sua dimensão relativa, resulta, provavelmente, de dois motivos básicos: os escândalos de irregularidades do período Collor e o fato de a difusão, junto à sociedade, do direito constitucional de denunciar ter demandado algum tempo para se efetivar após a promulgação da nova Lei Magna.

Uma análise global revela que a média aritmética anual do número de denúncias que deram entrada no Tribunal no decorrer dos dezessete anos examinados é de 126. De 1983 a 1985, a média é de 24 denúncias encaminhadas. De 1986 a 1989, a média dobra, são 50 as denúncias.

De 1990 a 1999, período pós-Constituição Federal de 1988, a média anual é de 187 denúncias, quase cinco vezes a média de 1983 a 1989, que foi de 39 denúncias formuladas. O acréscimo verificado de período a período é de cerca de 400%.

As apurações das denúncias, a sua procedência, os tipos de denunciado, as ocorrências verificadas e as deliberações a respeito

Verificou-se que, de 1995 a 1999, em média, 76% das denúncias apresentadas ao TCU têm se revelado procedentes e que 24% delas são infundadas ou não atendem às condições necessárias à apuração.

Constata-se, portanto, que a maior parte das denúncias leva ao conhecimento do Tribunal ocorrências verídicas de irregularidades ou leva ao descobrimento de outras, o que mostra que as denúncias são um instrumento positivo no combate às irregularidades na máquina pública.

Quanto aos entes denunciados, verifica-se que, dos casos examinados, relativamente a 1999, 60% referem-se a denúncias concernentes à esfera federal de governo - sendo 36% da administração indireta e 24% da administração direta -, enquanto 37% dizem respeito às prefeituras municipais. Os últimos 3% dos casos tratam-se de ente privado ou assistencial receptor de recursos federais. Não houve, no ano examinado, ocorrências relativas aos governos estaduais.

No tocante às irregularidades constatadas, as mais freqüentes são as referentes a procedimentos licitatórios e a contratações sem licitação (44%); a contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços e a execução irregular de contrato (36%).

Em seguida, vêm os pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços (31%), a inexecução ou a execução irregular do objeto conveniado ou contratado (19%) e a execução irregular de despesa (14%).

A ausência ou a deficiência de controles administrativos ou operacionais aparece em 10% dos casos.

O desvio de recursos e o desvio de finalidade característicos aparecem,

respectivamente, nas proporções de 3% e 1% das situações. Houve ainda uma operação de crédito indevida, correspondente a 1% do total.

Trinta e três por cento dos casos de irregularidades versam sobre a execução de convênios firmados entre prefeituras municipais e o Governo federal e 4% acerca da execução de programas federais.

Dentre as ocorrências apontadas, 13% referem-se a casos de concessão e/ou realização de pagamentos indevidos a servidores públicos e 7% a contratação ou nomeação irregular para cargos ou funções públicas, ao passo que 4% dos casos reportam-se ao cometimento de irregularidades funcionais.

Com relação às deliberações adotadas pelo TCU, 56% delas consistiram em determinação interna, às unidades técnicas do Tribunal, no sentido de realização de auditoria, inspeção ou diligência (das quais pode resultar aplicação de multa, imputação de débito ou outras medidas), e em determinação externa, aos órgãos ou responsáveis, de cancelamento da operação irregular ou de adoção de outras providências.

Vinte e três por cento são referentes à aplicação de multa aos responsáveis por descumprimento de normas que disciplinam o exercício das atividades da Administração, enquanto em 4% das ocorrências houve imputação da obrigação de ressarcimento de valores atualizados ao erário. Em muitos dos casos, tais medidas são cumulativas, como, por exemplo, a determinação de adoção de providências ao órgão juntamente com a imposição de multa ao responsável pelas irregularidades.

Em 19% das denúncias, o Tribunal determinou a conversão do processo em tomada de contas especial ou a abertura de um novo processo mediante a instauração de tomada de contas especial, as quais, como dito, podem ter como consequência a imputação de débito, a aplicação de multa ou outras providências. Em 10% dos casos, a denúncia foi juntada a tomada de contas especial já em andamento no âmbito do Tribunal, caso em que as ocorrências já vinham sendo objeto de apuração anteriormente à apresentação da denúncia.

O número de denúncias frente às irregularidades no setor público

O número de denúncias apresentadas ao TCU mostra que o cidadão e as entidades vêm dando uma resposta positiva à previsão da denúncia.

Apesar disso, pode-se considerar ainda reduzida a quantidade de denúncias feitas ao Tribunal relativamente ao universo da Administração e ao número de irregularidades e escândalos que se sucedem e vêm ao conhecimento público, especialmente por meio da mídia. Tais ocorrências, de acordo com a percepção comum, são ainda uma parcela do total de irregularidades que se cometeriam e que não vêm à tona.

No tocante à significância das denúncias no contexto da Administração, observe-se, a título de comparação, que as 237 denúncias que deram entrada no TCU em 1999 equivalem, em um ano, a 9% (nove por cento) do número de órgãos e entidades federais sujeitos à fiscalização do Tribunal (2.529), sem contar as prefeituras e governos estaduais (que totalizam 5.533 unidades).

Ao se comparar o quantitativo de denúncias apresentadas com o suposto universo de irregularidades, pode-se admitir que o direito de denunciar não é ainda exercido em sua plenitude, que o instrumento da denúncia é ainda muito pouco usado pelo cidadão.

Pode responder por isso o desconhecimento pela população (aí incluídas, inclusive, pessoas tidas como mais esclarecidas, membros da mídia, dirigentes de entidades, agentes políticos etc.) e a falta de exercício dos seus direitos relativamente ao acesso a informações sobre a gestão pública e à sua fiscalização, o que termina muitas vezes por beneficiar os infratores.

Pode-se citar alguns exemplos:

Apesar de o § 3º do art. 31 da Constituição Federal de 1988 assegurar o acesso de qualquer cidadão às contas das Prefeituras Municipais, nos termos abaixo transcritos, esse dispositivo é ainda desconhecido até mesmo por muitas autoridades e agentes políticos:

“§ 3º 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”.

Também são muito pouco utilizados os seguintes dispositivos do art. 5º da Constituição:

“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;

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

O Estatuto das Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), por sua vez, prevê, no seu art. 63, o acesso de qualquer interessado aos contratos e correspondentes processos licitatórios da Administração:

“Art. 63. É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos

do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos”.

Já a Lei nº 8.112/90, no seu art. 143, estabelece, a respeito da obrigação das autoridades em relação às irregularidades no serviço público:

“Art. 143 A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Caso preceitos como os acima reproduzidos fossem mais exercitados, provavelmente haveria uma maior inibição da prática de irregularidades. E, com efeito, o maior acesso da população às informações e a sua participação na fiscalização da gestão pública poderia contribuir para reduzir as irregularidades e a corrupção.

Quanto ao maior exercício da denúncia, este depende, pelo menos, de três aspectos: maior acesso às informações da Administração (necessidade de mais transparência); maior conhecimento do direito de denunciar pelos cidadãos, aí incluídos, é claro, os funcionários públicos dos mais diversos cargos e escalões, fornecedores e prestadores de serviço ao Governo; e credibilidade nas apurações e nas suas conseqüências.

A denúncia como mais um instrumento no combate às irregularidades

Uma parcela das irregularidades cometidas no serviço público é tradicional e majoritariamente detectada e apurada pelos mecanismos de controle do próprio Estado, seja pelo exercício dos controles interno ou externo (comentados no item 2 deste trabalho), seja por meio de representações formuladas ou de informações encaminhadas por agentes públicos e autoridades aos órgãos competentes para apuração, ou, ainda, em menor escala, em decorrência de ações ou representações de cidadãos ou entidades em alguns casos específicos, a exemplo da ação popular (Lei nº 4.717/65) e das representações sobre irregularidades em licitações (Lei nº 8.666/93, art. 113, § 1º).

Ao lado disso, no que diz respeito às denúncias veiculadas pela imprensa, quando constatados pela unidade técnica do Tribunal indícios relativos às irregularidades denunciadas, são tais denúncias objeto de representação ao Ministro-Relator, podendo desencadear os procedimentos apuratórios com os seus conseqüentes desdobramentos (conforme mencionado no item 4.2 - Resolução TCU nº 77/96, art. 36).

De fato, diversas instituições oficiais, além do TCU, têm atribuições que se relacionam ao combate a irregularidades na Administração Pública: Controle Interno do Poder Executivo, Ministério Público da União, Advocacia-Geral da União, Secretaria da Receita Federal, Polícia Federal, Poder Judiciário etc., sendo as

irregularidades e a corrupção no setor governamental federal uma realidade arraigada e persistente.

Diante das insuficiências e das deficiências das estruturas públicas de controle, a denúncia de irregularidades por cidadãos é um expediente que vem somar importante esforço no enfrentamento à corrupção.

Com a denúncia, o cidadão pode levar ao conhecimento das instituições responsáveis pela seu combate ocorrências que os órgãos de controle poderiam não vir a detectar mediante sua atuação rotineira. Além disso, não deixa também o cidadão de, em certa medida, exercer controle sobre os aparelhos de controle do próprio Estado, reduzindo, ainda, a possibilidade de as ocorrências não serem suficientemente apuradas e de não serem os envolvidos devidamente responsabilizados.

A denúncia visa também a atacar os casos em que as irregularidades seriam acobertadas, não ensejando apurações, se deixadas somente ao controle de determinados agentes do Estado.

Ademais, além de o cidadão poder formular denúncia, pode também acompanhar, de certo modo, a sua apuração.

Pode-se se considerar ainda que o simples fato da possibilidade de haver denúncia já contribui de certa forma para inibir a ocorrência de irregularidades, diante do temor dos implicados em virem os fatos a serem conhecidos e os responsáveis punidos, gerando expectativa de controle.

A denúncia como meio de controle social do Estado

A ampliação, pela Constituição de 1988, do leque de pessoas que podem denunciar irregularidades no serviço público significa um alargamento das possibilidades de controle sobre as ocorrências.

A participação popular na fiscalização da atuação governamental constitui importante instrumento no combate aos desvios e à corrupção. O controle social transcende o controle do Estado por ele próprio e a denúncia é, antes que uma defesa do Estado, uma proteção da sociedade civil contra o uso indevido da máquina estatal.

Acrescente-se que, ao se assegurar ao cidadão o direito de apresentar denúncia e de acompanhar os seus desdobramentos, na prática, se obrigou à formalização e à apuração das denúncias.

As vantagens da tempestividade nas apurações

O controle impulsionado por denúncia apresenta, geralmente, efeitos bastante positivos em termos de eficácia, em especial devido ao fato de normalmente

realizar-se em época mais próxima às ocorrências das irregularidades, o que facilita as averiguações, em razão da sua atualidade e da maior facilidade de acesso a documentos, informações e pessoas contemporâneos aos acontecimentos.

Realmente, o conhecimento mais tardio das irregularidades torna mais difícil o ressarcimento ao erário. Quanto mais distantes se processam as investigações em relação às datas das ocorrências, mais difíceis se tornam a produção de provas e a imputação de responsabilidades, sem considerar o fato de que, muitas vezes, os envolvidos já tomaram outros destinos, se mudaram ou, até mesmo, em alguns casos, já faleceram.

Além do mais, as apurações contemporâneas aos fatos aumentam as possibilidades de se interromper o andamento de procedimentos lesivos ao patrimônio público, caso ainda não totalmente consumados, de se obter reparações e de se punir os responsáveis, o que já não ocorre no mesmo grau com o controle posterior, que muitas vezes se revela intempestivo.

O tratamento das denúncias por outros países

No que concerne ao tratamento dispensado por outros países às denúncias de irregularidades no setor público, destacam-se, das informações fornecidas pelas Entidades de Fiscalização Superior – EFS do Canadá, EUA, México e Peru; Portugal, França, Itália, Reino Unido, Alemanha, e Dinamarca; Japão, Coréia do Sul e Nova Zelândia, os seguintes aspectos:

Em 60% dos treze países examinados (excluindo-se o Brasil), existe norma prevendo o encaminhamento de denúncia à EFS.

Nos EUA e na Itália, a norma tem também *status* constitucional, como no Brasil. Nos demais, o *status* é legal. A norma mais antiga é a da Nova Zelândia, de 1977.

Assinale-se que, no Reino Unido, onde é assegurado o direito de denunciar, não existe diferença formal entre a legislação constitucional e outra legislação, ao passo que, no Canadá, apesar de não haver norma específica, a EFS investiga denúncias.

Constata-se que, em todos países onde existe norma expressa de denúncia de irregularidades à EFS, as denúncias podem ser encaminhadas por qualquer cidadão ou entidade.

Nos EUA as denúncias podem ser também apresentadas por meio da *Internet*, enquanto na Coréia do Sul são acolhidas inclusive por telefone.

O sigilo da apuração é observado em praticamente todos os países. A EFS italiana destaca que, naquele país, essa reserva só se verifica na primeira etapa processual.

No tocante à identidade do denunciante, essa é preservada rotineiramente em todas as EFS, sendo as denúncias anônimas que apresentem indícios de irregularidades admitidas em determinados casos.

Quanto às apurações das denúncias, são elas normalmente efetuadas por meio de auditoria ou de procedimentos investigatórios semelhantes, em prazos definidos, em geral, por ocasião do planejamento dos trabalhos, sendo que as EFS se empenham em cumpri-los.

Note-se que a EFS peruana realiza apurações em coordenação com outros órgãos, como o de administração tributária. Semelhantemente, a EFS da Itália pode contar com o apoio da polícia fiscal daquele país nas investigações que empreende.

Com relação aos resultados das apurações, no tocante às irregularidades detectadas e às conseqüências para os envolvidos, a maioria das ocorrências referem-se à realização de aquisições e de pagamentos irregulares, desvios e má gestão de recursos públicos e descumprimento de normas, casos esses que levam (diretamente pelos próprios tribunais de contas, ou por meio do Ministério Público, no caso de auditorias-gerais ou controladorias) à condenação dos responsáveis ao ressarcimento de valores, à aplicação de multas, à demissão de servidores ou outras penas, sendo as irregularidades que geram responsabilidade civil ou penal sempre processadas no Judiciário, por intermédio do Ministério Público.

Observa-se, no que se refere à disponibilidade de dados e informações acerca das denúncias formuladas às EFS, que tais instituições, de modo geral, demonstram ter pouco controle acerca desse aspecto. Três das questões essenciais constantes do questionário, a respeito dos quantitativos de denúncias (tais como denúncias formuladas, apuradas, consideradas procedentes e infundadas e os seus resultados concretos), tiveram respostas insatisfatórias ou genéricas, à exceção das EFS do Peru, Reino Unido, Portugal, Coréia do Sul e Nova Zelândia, que revelam ter um certo controle sobre algumas dessas informações.

A EFS sul-coreana aparece em primeiro lugar em termos de recebimento de denúncias. São 48.887 denúncias de 1995 a 1999, 28% delas (13.485) feitas por telefone.

Em seguida vem o Peru, com 6.553 denúncias entre os anos de 1995 a 1999.

A entidade italiana, embora não apresente números, menciona a existência de uma quantidade considerável de denúncias.

A EFS da Nova Zelândia informa que, de 1995 a 1999, recebeu 998 denúncias no total.

Já ao Tribunal de Contas português tratou de 24 denúncias entre 1998 e

1999.

A entidade inglesa afirma que, de 1998 a 1999, somente 3 denúncias foram a ela apresentadas, enquanto a EFS da Dinamarca consigna que, naquele país, apesar de haver norma prevendo a apresentação de denúncia, os casos de irregularidades são raros.

Uma mensagem importante se destaca das observações adicionais das EFS: a entidade neozelandesa enfatiza que a publicidade dos resultados do controle é, muitas vezes, o seu aspecto mais útil.

Síntese e considerações finais

Nos dez anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988 a média anual de denúncias multiplicou-se por quatro, permanecendo a tendência de crescimento, o que indica uma resposta positiva da população, ou pelo menos de uma parte dela, à outorga do direito de denunciar irregularidades ao TCU na Administração Pública.

As apurações realizadas pelo Tribunal têm mostrado que mais de 70% das denúncias têm se confirmado procedentes, concentrando-se as irregularidades nas áreas de licitações e contratos, pagamentos irregulares, desvios e descumprimento de normas.

Em conseqüência, as decisões do TCU a respeito têm determinado a adoção de medidas corretivas, a aplicação de multa aos responsáveis e a imputação da obrigação de ressarcir o erário, além de outras providências.

De modo geral, os efeitos das denúncias têm sido positivos no combate às irregularidades.

As denúncias suprem determinadas deficiências dos sistemas de controle tradicionais, combatem acobertamentos nos órgãos denunciados, contribuem para que as apurações sobre as irregularidades se realizem, e de forma mais tempestiva, e geram expectativa de controle, concorrendo para inibir a prática de irregularidades, porquanto aumentam a margem do risco de punição aos infratores, diminuindo a sensação de impunidade.

Com efeito, as denúncias significam um avanço do controle social das atividades estatais e têm se mostrado um instrumento complementar verdadeiramente útil no combate às irregularidades.

Por fim, no que diz respeito ao que pode ser melhorado em termos de mecanismos de detecção e de punição efetiva de irregularidades na Administração, de forma a coibir a sua prática, pode-se apontar medidas como:

- ▶ aumento do número de cidadãos informados de que podem e devem fiscalizar e denunciar as irregularidades de que tomem conhecimento, o que pode ser feito pela maior divulgação do direito de denunciar e respectivos meios;
- ▶ ampliação do acesso de qualquer cidadão às informações da Administração Pública e aumento da publicidade e da transparência dos seus atos cotidianos (na linha dos significativos avanços que representaram instrumentos como o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - e a disponibilidade na *Internet* de informações sobre contas públicas);
- ▶ ampliação dos canais de encaminhamento de denúncias ao TCU, mediante a aceitação de denúncias pela *Internet* e por telefone, e sua ampla divulgação (já existem inclusive endereços de entidades privadas na *Internet* receptivas a denúncias de irregularidades no setor público);
- ▶ modificação da legislação de modo a assegurar a apuração de denúncia quando houver indícios de irregularidades, independentemente da identificação do denunciante;
- ▶ promoção/intensificação da articulação do TCU, nas apurações que realiza, com outros órgãos, como os das áreas tributária e bancária, por exemplo, sempre que preciso (necessário também excetuar os respectivos sigilos, em todos os casos que as investigações o exigirem, medida essa que requer mudanças no ordenamento jurídico);
- ▶ aumento das punições às irregularidades, do poder coercitivo do controle e da sua credibilidade;
- ▶ divulgação destacada dos resultados das denúncias e das decisões delas decorrentes, inclusive por meio da *Internet*.

O presente trabalho teve como objetivo final conhecer alguns resultados da outorga, ao cidadão comum, pelo Constituinte de 1988, do poder de denunciar irregularidades na Administração Pública ao TCU e verificar se os seus efeitos são positivos para a sociedade em termos do controle do correto emprego dos recursos públicos e do combate aos desvios.

Finalizado o trabalho e obtidos os dados e informações que se apresentam ao longo do texto, aos quais se acrescentam as correspondentes análises, os resultados permitem concluir que a resposta à indagação principal colocada é afirmativa, bem como que ainda há muito espaço para melhorar os instrumentos de inibição, de detecção e de punição de irregularidades na Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Brasília. Senado Federal, 1988. Texto consolidado com as alterações das Emendas Constitucionais nº 1/92 a 22/99 e das Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. 200 p.
02. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18.05.90. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.
03. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
04. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17.03.64. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
05. BRASIL. Decreto-lei nº 199, de 25.02.67. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
06. BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25.02.67. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.
07. BRASIL. Lei nº 6.223, de 14.07.75. Dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências.
08. BRASIL. Lei nº 6.525, de 11.04.78. Altera a redação do art. 7º da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional.
09. BRASIL. Lei nº 8.031, de 12.04.90. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.
10. BRASIL. Lei nº 8.112, de 11.12.90. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
11. BRASIL. Lei nº 8.443, de 16.07.92. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

12. BRASIL. Lei nº 8.666, de 21.06.93. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
13. BRASIL. Lei nº 8.730, de 10.11.93. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências.
14. BRASIL. Lei nº 9.452, de 20.03.97. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.
15. BRASIL. Lei nº 9.491, de 09.09.97. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.
16. BRASIL. Lei nº 9.755, de 16.12.98. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.
17. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11ª edição. São Paulo. Atlas, 1999. 674 p.
18. ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR dos seguintes países: Canadá, EUA, México e Peru; Portugal, França, Itália, Reino Unido, Alemanha, e Dinamarca; Japão, Coréia do Sul e Nova Zelândia. *Informações oficiais fornecidas em resposta a questionário formulado pelo autor (e enviado com o apoio do TCU/Assessoria de Relações Internacionais) acerca do tratamento dado a denúncias sobre irregularidades no setor governamental e seus resultados*. Maio e julho de 2000.
19. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19ª edição. São Paulo. Malheiros Editores, 1994. 702 p.
20. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo. Atlas, 1999. 766 p.
21. PINHEIRO, Ewald Sizenando. *O Tribunal de Contas Através do Tempo*. Brasília. Editado pelo TCU. 1989. 90 p.
22. RODOTÁ, Stefano. *O Constituinte de 1789 a 1989. A Revolução Francesa*. São Paulo. Editora Três. 138-146. 1989. 161 p.

23. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo. Martins Fontes, 1999. 186 p.
24. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução Administrativa nº 15, de 15.06.93. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.
25. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução nº 77, de 04.12.96. Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e papéis no âmbito do Tribunal de Contas da União.
26. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução nº 133, de 22.03.2000. Dispõe sobre a organização administrativa e competências das unidades integrantes da Secretaria do Tribunal de Contas da União.
27. WEFFORT, Francisco C. (organizador). Nicolau Maquiavel - “Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio” em *Os Clássicos da Política*, 1º Volume. 12ª edição. São Paulo. Editora Ática, 1999.

ANEXO

Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes
- Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -

Anexo

**Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes
- Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -**

Situação		Processo											
		4	5	6	8	10	11	14	15	17	19	Soma	
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta			*		*	*						3
	Entidade da Administração Federal Indireta				*	*		*		*	*		5
	Órgão ou entidade de Governo de Estado												
	Prefeitura Municipal	*	*						*				3
	Ente privado/assistencial												
	Soma												
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação ¹			*	*		*	*			*		5
	Contratação sem licitação ¹							*	*	*	*		4
	Realização de licitação irregular ¹							*					1
	Inobservância da legislação em contrato ²			*	*		*	*		*			5
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²							*					1
	Execução irregular de contrato ²	*						*		*			3
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra	*			*				*				3
	Execução irregular de despesa			*	*		*						3
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços	*		*			*		*				4
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais	*											1
	Desvio de recursos												
	Desvio de finalidade												
	Realização de operação de crédito irregular/indevida												
	Contratação/nomeação irregular de pessoal												
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor												
	Cometimento de irregularidades funcionais												
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal		*							*			2
Execução irregular de programa federal	*				*							2	
Deliberação	Determinação de adoção de medidas				*			*		*			3
	Aplicação de multa	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		10
	Imputação de débito												
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial												

Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente													
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas convirjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

**Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes
- Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -**

Situação		Processo											
		21	22	26	27	28	29	30	37	38	40	Soma	
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta		*					*				*	3
	Entidade da Administração Federal Indireta			*	*								2
	Órgão ou entidade de Governo de Estado												
	Prefeitura Municipal	*				*	*			*			4
	Ente privado/assistencial								*				1
	Soma												
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação ¹		*			*	*						3
	Contratação sem licitação ¹				*		*						2
	Realização de licitação irregular ¹					*				*			2
	Inobservância da legislação em contrato ²		*										1
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²												
	Execução irregular de contrato ²												
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra				*		*		*				3
	Execução irregular de despesa												
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços				*		*			*			3
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais												
	Desvio de recursos												
	Desvio de finalidade						*						1
	Realização de operação de crédito irregular/indevida			*									1
	Contratação/nomeação irregular de pessoal				*								1
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor												
Cometimento de irregularidades funcionais													

	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal				*	*	*	*				4
	Execução irregular de programa federal	*								*		2
Deliberação	Determinação de adoção de medidas				*				*	*	*	4
	Aplicação de multa	*	*	*	*	*	*					6
	Imputação de débito					*						1
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial								*			1
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente											

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas convirjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes - Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -

Situação		Processo										Soma
		42	44	46	49	50	51	52	54	55	56	
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta									*		1
	Entidade da Administração Federal Indireta			*				*	*		*	4
	Órgão ou entidade de Governo de Estado											
	Prefeitura Municipal	*	*		*	*	*					5
	Ente privado/assistencial											
	Soma											
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação ¹		*	*		*						3
	Contratação sem licitação ¹			*				*				2
	Realização de licitação irregular ¹											
	Inobservância da legislação em contrato ²					*						1
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²							*				1
	Execução irregular de contrato ²											
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra											
	Execução irregular de despesa			*								1
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços			*		*	*	*				4
Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais												

	Desvio de recursos														
	Desvio de finalidade														
	Realização de operação de crédito irregular/indevida														
	Contratação/nomeação irregular de pessoal									*	*				2
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor			*						*					2
	Cometimento de irregularidades funcionais														
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal	*			*	*	*								4
	Execução irregular de programa federal														
Deliberação	Determinação de adoção de medidas				*	*				*	*	*			5
	Aplicação de multa														
	Imputação de débito														
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial					*	*	*							3
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente														
	Outras providências	*		*						*					3

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas converjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

Denúncias Apiciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes - Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -

Situação		Processo										Soma			
		57	58	60	63	64	69	73	76	77	78				
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta				*	*									2
	Entidade da Administração Federal Indireta	*						*	*						3
	Órgão ou entidade de Governo de Estado														
	Prefeitura Municipal		*	*			*			*	*				5
	Ente privado/assistencial														
	Soma														
Ocorrências	Inobservância da legislação em licitação ¹														
	Contratação sem licitação ¹							*	*						2
	Realização de licitação irregular ¹							*							1
	Inobservância da legislação em contrato ²														
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²								*	*					

	Execução irregular de contrato ²									*	1
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra									*	1
	Execução irregular de despesa				*	*	*				3
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços				*	*	*		*		4
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais			*							1
	Desvio de recursos										
	Desvio de finalidade										
	Realização de operação de crédito irregular/indevida										
	Contratação/nomeação irregular de pessoal										
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor				*	*					2
	Cometimento de irregularidades funcionais	*			*	*					3
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal		*	*					*	*	4
	Execução irregular de programa federal					*					1
Deliberação	Determinação de adoção de medidas	*		*	*	*				*	5
	Aplicação de multa										
	Imputação de débito										
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial					*		*	*	*	4
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente		*	*							2

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas converjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes - Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -

Situação	Processo										
	79	80	81	83	85	86	87	91	92	93	Soma
Denunciado		*			*					*	3
Órgão da Administração Federal Direta		*			*					*	3
Entidade da Administração Federal Indireta	*					*					2
Órgão ou entidade de Governo de Estado											
Prefeitura Municipal			*	*			*	*	*		5
Ente privado/assistencial											

	Soma																		
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação ¹	*																	1
	Contratação sem licitação ¹																	*	1
	Realização de licitação irregular ¹	*																	1
	Inobservância da legislação em contrato ²																		
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²	*																*	2
	Execução irregular de contrato ²																		
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra				*					*			*						3
	Execução irregular de despesa																		
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços	*																	1
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais	*																	1
	Desvio de recursos				*								*						2
	Desvio de finalidade																		
	Realização de operação de crédito irregular/indevida																		
	Contratação/nomeação irregular de pessoal									*									1
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor		*				*												2
	Cometimento de irregularidades funcionais																		
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal				*	*				*	*	*							5
	Execução irregular de programa federal																		
Deliberação	Determinação de adoção de medidas	*	*		*	*	*		*	*	*							8	
	Aplicação de multa																		
	Imputação de débito																		
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial	*		*					*									3	
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente																		

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas convirjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

Denúncias Apiciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes - Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -

	Processo
--	----------

Situação		94	96	97	100	101	102	103	107	112	113	Soma
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta				*	*					*	3
	Entidade da Administração Federal Indireta	*				*		*		*		4
	Órgão ou entidade de Governo de Estado											
	Prefeitura Municipal		*	*			*		*			4
	Ente privado/assistencial											
	Soma											
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação ¹											
	Contratação sem licitação ¹											
	Realização de licitação irregular ¹											
	Inobservância da legislação em contrato ²											
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²	*					*					2
	Execução irregular de contrato ²									*		1
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra					*						1
	Execução irregular de despesa								*			1
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços	*							*			2
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais				*					*		2
	Desvio de recursos											
	Desvio de finalidade											
	Realização de operação de crédito irregular/indevida											
	Contratação/nomeação irregular de pessoal											
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor							*			*	2
	Cometimento de irregularidades funcionais											
Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal		*	*			*						3
Execução irregular de programa federal												
Deliberação	Determinação de adoção de medidas				*	*	*	*		*	*	6
	Aplicação de multa											
	Imputação de débito											
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial	*							*			2
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente		*	*								2

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas convirjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

**Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes
- Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -**

Situação		Processo										
		114	115	117	120	122	124	125	128	129	130	Soma
Denunciado	Órgão da Administração Federal Direta				*						*	2
	Entidade da Administração Federal Indireta	*	*	*		*	*		*			6
	Órgão ou entidade de Governo de Estado											
	Prefeitura Municipal									*		1
	Ente privado/assistencial							*				1
	Soma											
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação ¹										*	1
	Contratação sem licitação ¹			*			*					2
	Realização de licitação irregular ¹											
	Inobservância da legislação em contrato ²										*	1
	Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços ²		*	*								2
	Execução irregular de contrato ²			*		*						2
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra				*					*		2
	Execução irregular de despesa							*			*	2
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços	*			*			*			*	4
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais	*		*								2
	Desvio de recursos											
	Desvio de finalidade											
	Realização de operação de crédito irregular/indevida											
	Contratação/nomeação irregular de pessoal								*			1
	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor	*										1
	Cometimento de irregularidades funcionais											
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal									*		1
	Execução irregular de programa federal											
Delibe	Determinação de adoção de medidas	*	*	*	*	*	*	*			*	8
	Aplicação de multa											
	Imputação de débito											

Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial									*	*	2
Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente											

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas convirjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.

Anexo

Denúncias Apreciadas pelo TCU em 1999 Consideradas Procedentes - Tipo de Denunciado, Ocorrências Verificadas e Deliberação Adotada -

Situação		Referência à folha de relação de Processos								
		1	2	3	4	5	6	7	Soma	% (valor/72)
Denunciado	<i>Órgão da Administração Federal Direta</i>	3	3	1	2	3	3	2	17	24
	Entidade da Administração Federal Indireta	5	2	4	3	2	4	6	27	36
	Órgão ou entidade de Governo de Estado								0	0
	Prefeitura Municipal	3	4	5	5	5	4	1	27	37
	Ente privado/assistencial		1					1	2	3
	Soma								72*	100
										% (valor/70)
Ocorrências Verificadas	Inobservância da legislação em licitação/ Contratação sem licitação/ Realização de licitação irregular ¹	10	7	5	3	3		3	31	44
	Inobservância da legislação em contrato/ Contratação irregular de fornecimento de bens ou serviços/ Execução irregular de contrato ²	9	1	2	3	2	3	5	25	36
	Inexecução ou execução irregular do objeto/obra	3	3		1	3	1	2	13	19
	Execução irregular de despesa	3		1	3		1	2	10	14
	Realização de pagamentos irregulares a fornecedores de bens e serviços	4	3	4	4	1	2	4	22	31
	Ausência/deficiência de controles administrativos/operacionais	1			1	1	2	2	7	10
	Desvio de recursos					2			2	3
	Desvio de finalidade		1						1	1
	Realização de operação de crédito irregular/indevida		1						1	1
	Contratação/nomeação irregular de pessoal		1	2		1		1	5	7

	Concessão/realização de pagamentos indevidos a servidor			2	2	2	2	1	9	13
	Cometimento de irregularidades funcionais				3				3	4
	Execução irregular, por município, de convênio firmado com o Governo federal	2	4	4	4	5	3	1	23	33
	Execução irregular de programa federal	1	2						3	4
Deliberação	Determinação de adoção de medidas	3	4	5	5	8	6	8	39	56
	Aplicação de multa	10	6						16	23
	Imputação de débito		1				2		3	4
	Instauração/conversão do processo em tomada de contas especial		1	3	4	3		2	13	19
	Juntada do processo a tomada de contas especial preexistente			3	2		2		7	10

¹ e ² Enquadramento conforme as peculiaridades de cada ocorrência, embora todas convirjam para o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos.

Observação: o Quadro-Síntese das informações e dados deste Anexo, constante do item 4.3 do texto, contém notas explicativas sobre determinados aspectos aqui registrados.