

## **CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

**Palestra proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, em 24.11.2014, em Goiânia, Goiás, no âmbito do ciclo de palestras promovido pelo IDP, como parte do programa de pós-graduação in company oferecido àquela Corte de Contas**

### **1 - Introdução**

O filósofo e jurista italiano Norberto Bobbio, em sua clássica obra “A Era dos Direitos”, chamava a atenção para o desafio dos dias atuais no sentido de que não basta proclamar os direitos fundamentais do homem, pois é preciso protegê-los.

Sobre o assunto, doutrina e jurisprudência reconhecem, atualmente, que um dos instrumentos de proteção dos direitos fundamentais é o controle exercido pelos Tribunais de Contas, que, na realidade, contribui não apenas para a sua proteção, mas também para a sua concretização, ao orientar ou, quando preciso, exigir, a criação das necessárias condições fáticas para que o cidadão possa, na prática, usufruir dos direitos fundamentais dos quais é titular, por força de determinação constitucional.

Essa nova realidade decorre de um longo processo histórico de luta por direitos. Quando do surgimento das primeiras declarações de direitos dos homens, nos séculos XVII e XVIII, a preocupação era voltada para os chamados direitos de liberdade, relativos aos direitos de oposição, de resistência ao Poder Público.

Pelas suas características, eram direitos que exigiam do Estado uma abstenção, no sentido de não ofender a esfera dos

direitos individuais e políticos. Por essas razões, a doutrina classifica o Estado daquele período como Estado Liberal.

Na prática, isso significava que, naquela época, a abstenção do Poder Público poderia ser satisfatória, no sentido de não fazer algo que ofendesse os direitos individuais e políticos, como, por exemplo, não obstruir o direito de ir e vir, não intervir na propriedade privada nem reprimir o direito de liberdade de reunião.

No início do século XX, contudo, ganha espaço a preocupação com o direito da igualdade, razão pela qual os direitos sociais, culturais e econômicos entram, com vigor, na escala de prioridades da atuação estatal. Verifica-se, a partir de então, uma transição do Estado Liberal para o Estado Social.

Em termos práticos, essa nova realidade passou a exigir do Poder Público uma atuação pró-ativa, direcionada para a redução das desigualdades sociais, na medida em que se passou a demandar do Estado a prestação de serviços relacionados com a educação, a saúde, a assistência social, a segurança, o lazer, a cultura, e outros.

A Constituição Federal de 1988 foi extremamente sensível a essa evolução no reconhecimento dos direitos fundamentais. Se por um lado, estampou extenso catálogo de direitos e garantias individuais e de natureza política, por outro, prestigiou sobremaneira os direitos sociais, econômicos e culturais.

Dentro dessa nova quadra, as múltiplas funções dos Tribunais de Contas oferecem rico leque de instrumentos de controle que, se bem explorados, resultam em benefícios para o cidadão.

## **2 – Atuação dos Tribunais de Contas à luz da CF de 1988**

A Constituição Federal de 1988, justamente em decorrência do prestígio que conferiu aos direitos sociais que requerem uma atuação pró-ativa do Estado, passou a exigir a presença de uma Administração Pública muito mais dinâmica e eficiente.

Como consequência natural do maior grau de expectativa em relação à Administração Pública, a Constituição Federal também fortaleceu os órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, como forma de garantir que as políticas públicas previstas no Texto Maior sejam devidamente acompanhadas e, com isso, possam produzir os resultados esperados não apenas pelo Constituinte originário, mas principalmente pelos próprios cidadãos.

Nessa linha, as Cortes de Contas, embora sejam tribunais, foram dotadas, por mandamento constitucional, de diversas atribuições que, em princípio, podem parecer estranhas a um tribunal, mas que, em se tratando de Tribunal de Contas, são a regra, tanto no Brasil quanto nos demais países que exercem o controle externo por meio de uma Corte de Contas.

Desse modo, consoante amplamente reconhecido pela doutrina, os Tribunais de Contas exercem múltiplas competências que podem assim ser classificadas: judicante, fiscalizadora, corretiva, sancionadora, informativa, normativa, consultiva, e de ouvidoria.

Essas competências decorrem, expressa ou implicitamente, da própria Constituição Federal que, não obstante faça referência expressa ao TCU, traz comandos que se aplicam, no que couber, a todos os demais Tribunais de Contas do Brasil, em face do princípio da simetria, estampado no art. 75 do Texto Constitucional.

### **3 – Competência judicante**

A competência judicante decorre, por exemplo, do comando expresso no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, quando prevê que compete ao Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Nos últimos anos, o julgamento das contas dos gestores tem passado por profundas alterações no seu processamento pelo TCU. Até o ano de 2008, a regra era a obrigatoriedade da apresentação da prestação de contas por parte de praticamente todos os jurisdicionados.

A partir do ano de 2008, porém, o Tribunal passou a privilegiar a apresentação do relatório de gestão. Por essa razão, a cada ano, a Corte edita uma Decisão Normativa, na qual menciona, expressamente, as unidades jurisdicionadas que devem apresentar o relatório de gestão e especifica os elementos e informações que devem estar contidos no referido relatório, a ser encaminhado ao Tribunal por meio eletrônico.

Também a cada ano, o Tribunal edita uma segunda Decisão Normativa, em que elenca as unidades jurisdicionadas que deverão apresentar, além do relatório de gestão, a prestação de contas anual, nos termos fixados em instrução normativa do TCU que discrimina a forma e o conteúdo dessa prestação de contas.

Para a seleção das unidades jurisdicionadas que devem apresentar apenas o relatório de gestão e para as que devem apresentar também a prestação de contas anual, o Tribunal adota os critérios da materialidade dos recursos públicos envolvidos, da relevância da matéria de fundo e dos riscos inerentes à atividade desempenhada pelo jurisdicionado, considerado o seu histórico de bons resultados ou, ao contrário, de elevado número de irregularidades encontradas pelos órgãos de controle nos anos anteriores.

Essa nova sistemática de julgamento das contas dos gestores não significa que aqueles dispensados da apresentação da prestação de contas anual ficarão imunes ao controle exercido pelo TCU.

Pelo contrário, significa apenas que o Tribunal entendeu melhor fiscalizar aqueles jurisdicionados por outros meios, muitas vezes, mais apropriados sob a ótica da relação custo-benefício do controle, tais como auditorias e inspeções *in loco*, auditorias via sistemas de tecnologia da informação, com acesso e cruzamento de bancos de dados mantidos por outros órgãos públicos, e, ainda, por meio do julgamento das denúncias e representações eventualmente recebidas pela Corte de Contas.

É de se registrar, porém, que, no ano de 2013, o TCU julgou 2.067 processos de contas, incluindo as tomadas de contas especiais, relativos a 7.099 responsáveis, dos quais 1.467, ou seja, aproximadamente 21%, tiveram as suas contas julgadas irregulares, das quais resultaram condenações à reparação de prejuízos causados ao erário federal no valor aproximado de 1 bilhão e 30 milhões de reais.

#### **4 – Competência fiscalizadora**

A competência fiscalizadora está expressamente prevista no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, quando autoriza o Tribunal a realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e também nas entidades da Administração Indireta.

Contempla também o inciso VI do mesmo art. 71 da Constituição Federal, no tocante à competência reservada ao TCU para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Ressalto que a competência fiscalizadora - exercitada principalmente nos trabalhos de auditoria -, quando comparada à competência judicante - praticada nos processos de prestação de contas -, revela uma substancial diferença de atuação do TCU, que repercute diretamente na rotina dos jurisdicionados.

Explico: Nos processos de prestação e tomada de contas o controle exercido pelo Tribunal é essencialmente *a posteriori*, ao passo que nas auditorias e inspeções, embora a atuação do TCU também possa ocorrer *a posteriori*, é certo que o controle exercido pelo Tribunal, muitas vezes, ocorre de forma concomitante ou, até mesmo, preventiva, por meio das medidas cautelares que o Tribunal está autorizado a prolar, conforme já reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.

Sem dúvida que essa mudança de paradigma na atuação do Tribunal tem produzido bons frutos para todos, pois a atuação tempestiva permite a produção de decisões mais afinadas com a realidade e de maior conteúdo agregador tanto para o jurisdicionado quanto para a sociedade.

Isso porque o controle tempestivo, para muito além de cumprir o mandamento constitucional relativo à duração razoável do processo, proporciona uma apuração mais profunda dos fatos, dada a proximidade de tempo entre a sua ocorrência e o início da investigação.

Como consequência dessa atuação tempestiva, aumenta o coeficiente de justiça da decisão final, no que concerne ao reconhecimento da isenção de responsabilidade dos envolvidos ou, ao contrário, da imposição das sanções cabíveis, quando a gravidade dos fatos assim recomendar, como providência necessária a coibir os desvios de conduta.

No ano de 2013, o TCU realizou 830 fiscalizações, entre trabalhos de auditorias, inspeções, levantamentos de auditoria, monitoramentos e acompanhamentos.

## **5 – Competência corretiva**

A competência corretiva dos Tribunais de Contas decorre do disposto no art. 71, incisos IX e X, e parágrafos 1º e 2º, que autoriza o Tribunal a assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, e a sustar, se não atendido, a execução do ato

impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

No caso de contrato, nos termos do aludido dispositivo constitucional, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Mas, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas necessárias, o Tribunal decidirá a respeito.

O TCU, porém, diante da vedação constitucional para anular um contrato, cuja providencia depende de decisão do Congresso Nacional, tem adotado a prática de determinar ao gestor que anule o contrato.

Esse mecanismo já foi objeto de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades (MS 23.550 e MS 23.560), nas quais aquela Corte de Justiça entendeu que o TCU, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.

Além disso, os Tribunais de Contas, com fundamento nas suas respectivas leis orgânicas, expedem inúmeras determinações corretivas aos jurisdicionados. Essas determinações são frequentemente utilizadas pelos Tribunais como meio de contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública.

No caso de irregularidades cuja correção demande solução de maior complexidade e tempo de implementação, o TCU, em vez de determinar ao gestor que pratique esta ou aquela conduta, tem adotado a prática de fixar prazo para que o gestor apresente ao

Tribunal um plano de ação, no qual demonstre como pretende corrigir a situação irregular, e também um cronograma em que demonstre as etapas e prazos de implementação das medidas corretivas.

Essa prática tem-se revelado de substancial eficácia, porquanto, em situações mais complexas, evita que o Tribunal prolate decisão invasiva, por meio da qual se substituiria ao gestor na escolha da melhor opção a ser adotada para a correção da irregularidade. Por outro lado, exige do gestor que apresente ao Tribunal essa solução, com o respectivo cronograma de implementação das medidas.

Evidentemente que, se o Tribunal entender que o plano de ação ou o cronograma apresentado pelo gestor não é viável, a Corte de Contas certamente fixará novo prazo para a apresentação de outro plano de ação ou outro cronograma, ou, ainda, o próprio Tribunal determinará ao gestor a adoção de medidas específicas para a correção do ato.

As decisões de natureza corretiva prolatadas pelos Tribunais de Contas, de um modo geral, têm grande potencial de contribuição para a melhoria da gestão pública, assim como para, até mesmo, evitar danos ao erário. No TCU, foi criado um indicador que busca medir os “benefícios financeiros das ações de controle” decorrentes dessa função corretiva do Tribunal.

É certo que há um grau de dificuldade na mensuração financeira de algumas ações de controle. Para esses casos, trabalhamos com estimativas. Há outros casos, no entanto, em que é relativamente segura a identificação do benefício financeiro do controle, como, por exemplo, quando o Tribunal determina a anulação de uma licitação ainda em andamento cujo preço estimado estava acima dos preços de mercado.

O cálculo dos benefícios financeiros das ações de controle toma por base, também, a expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias de alocação de recursos, de sugestões de aperfeiçoamento da legislação, da redução de danos ambientais e da melhoria das políticas públicas.

No ano de 2013, esses benefícios financeiros das ações de controle, sem considerar os valores oriundos das condenações do TCU ao pagamento de débitos e multas, ou seja, considerando apenas a sua função corretiva, alcançaram o valor aproximado de 18 bilhões e 80 milhões de reais.

Esses benefícios decorreram, em grande parte, de decisões corretivas que determinaram providências ou produziram diretamente resultados positivos para o desempenho da gestão pública. As decisões mais relevantes sobre esse assunto disseram respeito às seguintes questões:

- correção de irregularidades ou impropriedades;
- redução de tarifas públicas, a fim de que adequem ao que consta dos contratos de concessão;
- aperfeiçoamento de metodologias de estimativa de custos ou redução de preços em tabelas oficiais;
- redução de preço máximo em processos licitatórios específicos;
- incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade de programas de governo.

Se incorporarmos ao valor dos benefícios financeiros do controle aqueles decorrentes das condenações do TCU à reparação

de danos ao erário federal e ao pagamento de multas, o valor total desses benefícios passa a ser, em 2013, de aproximadamente 20 bilhões de reais, o que é 13,23 vezes superior ao orçamento do TCU. Ou seja, considerado o orçamento do Tribunal, pode-se afirmar que, em 2013, para cada real gasto com a Corte de Contas, o TCU produziu 13 reais e 23 centavos a título de benefício financeiro do controle.

## **6 – Competência sancionadora**

Em relação à competência sancionadora, a Constituição Federal previu, no art. 71, inciso VIII, que o Tribunal pode aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Sinteticamente, portanto, o Tribunal, nos termos da Constituição Federal e de sua Lei Orgânica, pode aplicar as seguintes sanções:

- Condenação à reparação do dano ao erário;
- Multa proporcional ao dano ao erário, podendo ser de até 100% do valor do dano;
- Multa de valor aproximado de até 43 mil reais, quando não se verifica dano ao erário, mas ocorre uma das seguintes situações:
  - contas julgadas irregulares;
  - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, do qual não tenha resultado dano ao erário;

- não atendimento de diligência ou de determinação do Tribunal;
  - obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias; e
  - sonegação de processo, documento ou informação.
- Declaração de inabilitação, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal; e
- Declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitações promovidas pela Administração Pública Federal;

Não obstante essa competência sancionadora, a Corte de Contas tem o entendimento consolidado de que o gestor, assim como qualquer ser humano, é falível, razão pela qual o TCU entende que não é todo e qualquer erro que enseja a sua punição.

Na realidade, o Tribunal tem procurado distinguir aqueles erros que decorrem da prática natural da atividade administrativa, para os quais as determinações corretivas serão mais eficientes e justas, daqueles outros que revelam desvios de conduta merecedores de rigorosa repreensão sancionadora.

No exercício de sua função sancionadora, o TCU, no ano de 2013 aplicou multas que, somadas, atingiram o valor aproximado de 71 milhões de reais, declarou 104 agentes públicos inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por um período que varia de 5 a 8 anos, e ainda declarou 194 empresas inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal, por até 2 anos.

## **7 – Competência normativa**

A Lei Orgânica do TCU, no art. 3º, previu que ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em conseqüência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

A grande maioria dos Tribunais de Contas tem, em suas leis orgânicas, comando normativo semelhante a esse ora comentado. No caso do TCU, a Corte de Contas tem recorrido à edição de diversas normas regulamentares para aperfeiçoar os seus métodos de trabalhos, tanto internamente, quanto externamente, no tocante ao seu relacionamento com os jurisdicionados.

Exemplo disso é a nova sistemática de apresentação dos relatórios de gestão e das prestações de contas anuais implementada integralmente por meio de atos regulamentares expedidos pelo TCU, dentro dos limites da autorização legal que recebeu de sua Lei Orgânica.

Com o crescente processo de informatização tanto dos Tribunais de Contas quanto dos próprios jurisdicionados, essa competência normativa tem ganhado relevo, pois, cada vez mais, tem sido conveniente e, até mesmo, necessário expedir normas regulamentares a serem observadas pelo jurisdicionados no que concerne ao modo e tempo de encaminhamento de informações às Cortes de Contas por meios eletrônicos.

## **8 – Competência informativa**

A competência informativa decorre do comando contido no inciso VII do art. 71 da Constituição Federal, no sentido de o TCU prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

No entanto, tem sido da cultura do Tribunal ampliar os canais de informação não apenas com o Congresso Nacional, mas também com os jurisdicionados, com a imprensa e com a sociedade, de um modo geral.

Para tanto, o Tribunal tem feito uso dos recursos tecnológicos, especialmente de seu portal na internet, como meio eficiente de divulgação dos seus trabalhos, dos eventos que promove, da sua jurisprudência e ainda de diversas orientações úteis aos jurisdicionados e ao público em geral que ficam disponíveis em sua página na internet, na forma de cartilhas e manuais.

Destaco sobre o assunto o Informativo de Jurisprudência de Licitações e Contratos, de periodicidade semanal, elaborado a partir das deliberações tomadas pelo Tribunal nas sessões de julgamento das Câmaras e do Plenário.

Referido informativo apresenta um resumo das principais decisões proferidas pelo Tribunal na semana anterior, relativas a licitações e contratos, e tem por finalidade facilitar o acompanhamento, pelo leitor, da jurisprudência do TCU quanto aos aspectos de maior impacto sobre o tema.

Para maior comodidade dos interessados, é possível se cadastrar na página do TCU na internet e, a partir de então, passar a receber o informativo em seu endereço de e-mail, automaticamente, toda semana.

Na mesma linha, é possível também aos interessados se cadastrarem no portal do TCU na internet, para passarem a receber, no seu e-mail, as notícias mais relevantes do dia, relativas ao Tribunal, inclusive sobre a realização de cursos oferecidos pela Corte de Contas, na modalidade de ensino à distância.

Referidos cursos fazem parte do plano estratégico do Tribunal de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Nesse sentido, a Corte tem, anualmente, treinado milhares de agentes públicos, por intermédio dos cursos gratuitos que oferece, na modalidade de ensino à distância, sobre os temas mais recorrentes no dia a dia do gestor público.

Além disso, o Tribunal tem adotado a prática de promover eventos específicos, por meio dos quais dissemina o resultado de seus trabalhos de maior envergadura, como forma não apenas de prestar contas à sociedade acerca do desempenho de suas funções, mas também como meio de fornecer tanto ao gestor quanto às Casas Legislativas subsídios relevantes que poderão ser usados na elaboração de políticas públicas.

Exemplo recente dessa prática foi a realização, no dia 17 deste mês, em Brasília, do evento “Pacto pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil”, promovido pelo TCU em parceria com diversas instituições da sociedade civil, inclusive a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com o objetivo de apresentar à Presidente da República e a todos os

Governadores eleitos documento contendo diagnóstico sobre importantes temas do País, como saúde, educação, previdência social, segurança pública e infraestrutura.

Além disso, o Tribunal tem buscado permanente diálogo com o Congresso Nacional, por meio da participação frequente de autoridades e de auditores do TCU nas reuniões das comissões técnicas do Poder Legislativo, nas quais são levados ao conhecimento dos parlamentares as conclusões de relevantes trabalhos da Corte de Contas em setores específicos.

Iniciativas dessa natureza têm produzido resultados animadores, como, por exemplo, o que decorreu de auditoria operacional realizada pelo TCU, em 2010, relativa à Política Nacional de Atenção Oncológica, tendo em vista que no Brasil, seguindo tendência mundial, a taxa de mortalidade por câncer está aumentando.

Os trabalhos do Tribunal evidenciaram a insuficiência da estrutura da rede de atenção oncológica para possibilitar aos pacientes acesso tempestivo e equitativo ao diagnóstico e ao tratamento de câncer. Foi observado que a produção de radioterapia cobriu, naquele ano, apenas 65,9% da demanda, com a média de 113 dias de espera entre o diagnóstico e o início do tratamento. O Tribunal verificou que 60,5% dos pacientes foram diagnosticados em estadiamento avançado (níveis 3 e 4), situação ainda mais grave para as neoplasias de brônquios e pulmões, que apresentaram 87,9% dos pacientes com estadiamento 3 e 4.

Essas informações, levadas ao conhecimento do Congresso Nacional, sensibilizaram os parlamentares, razão pela qual, com base nos resultados da auditoria do TCU, foi editada a Lei 12.732/2012,

conhecida como a Lei dos 60 dias, que estabeleceu esse prazo máximo para início do tratamento de paciente com câncer, contados do diagnóstico.

No ano de 2013, o TCU, representado por suas autoridades e seus técnicos, participou de 43 encontros oficiais com o Poder Legislativo, entre reuniões e audiências públicas, realizadas pelas Comissões Técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Considerando que a sessão legislativa do Congresso Nacional tem, em média, 44 semanas, o número de reuniões e audiências públicas do TCU com o Congresso Nacional equivale a, praticamente, um encontro por semana.

## **9 – Competência consultiva**

A competência consultiva dos Tribunais de Contas está prevista nas respectivas leis orgânicas, segundo as quais compete aos Tribunais de Contas decidir sobre consultas que lhes sejam formuladas por autoridades competentes, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de suas competências.

Diante do tamanho da Administração Pública, o Regimento Interno do TCU previu que as seguintes autoridades podem formular consultas ao Tribunal: I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; II – Procurador-Geral da República; III – Advogado-Geral da União; IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; V – presidentes de tribunais superiores; VI – ministros de Estado ou

autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e VII – comandantes das Forças Armadas.

Ressalto que, nos termos de sua Lei Orgânica e de seu Regimento Interno, a consulta não deve ser formulada sobre caso concreto, mas sim sobre alguma tese, sobre, por exemplo, a melhor interpretação a ser dada a um determinado artigo de lei. E a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto que a ela se assemelhe.

No ano de 2013, o TCU julgou 56 processos de consultas que lhe foram formuladas pelas autoridades legitimadas para tanto.

## **10 – Competência de ouvidoria**

A competência de ouvidoria do Tribunal, por sua vez, contempla a possibilidade de, nos termos do art. 74, §2º, da Constituição Federal, a Corte de Contas receber denúncias relativas a irregularidades ou a ilegalidades que lhe sejam comunicadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Além disso, alcança também a faculdade prevista no art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93, de qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica oferecer Representação perante o TCU, contra irregularidades na aplicação da referida lei.

Mas não é só. O Tribunal criou uma ouvidoria voltada para o atendimento do cidadão e até mesmo do próprio jurisdicionado, quanto a reclamações que queira apresentar à Corte ou no tocante a dúvidas que tenha sobre determinada matéria.

No caso das reclamações, as alegações apresentadas pelo interessado são devidamente apuradas e, se confirmadas, são

adotadas as medidas pertinentes para a correção dos fatos e, se for o caso, punição dos responsáveis.

Por outro lado, existe um número elevado de servidores públicos que gostaria de ter alguma dúvida sua esclarecida pelo Tribunal, mas que, infelizmente, não poderá apresentá-la à Corte de Contas na forma de uma consulta, tendo em vista que, consoante exposto anteriormente, é limitado o rol de autoridades legitimadas a formular consultas ao Tribunal.

O TCU, conhecedor dessa realidade e ciente da importância de sua função consultiva, tem admitido o recebimento dessas dúvidas, não como consulta, mas sim como simples dúvida, desde que apresentada à sua ouvidoria. Nesses casos, o Tribunal não autua um processo de consulta. Apesar disso, na medida do possível, essas dúvidas serão esclarecidas pela própria Ouvidoria, via email, ou, se envolver matéria de maior complexidade, serão encaminhadas aos setores competentes, para produção de resposta.

Ressalto que, nesses casos, a unidade técnica do Tribunal, seja ouvidoria, seja uma secretaria de controle externo, busca fornecer ao interessado uma resposta que esteja de acordo com a jurisprudência da Corte e sempre em tese. Ou seja, dois cuidados sempre são observados:

Primeiro: o de a unidade técnica do Tribunal não orientar o interessado de acordo com as suas próprias opiniões, mas sim nos termos da jurisprudência da Corte. Caso não haja decisões do TCU sobre o assunto, a unidade técnica evita a emissão de impressões pessoais.

Segundo: o de a unidade técnica não se manifestar sobre caso concreto, sob pena de acabar substituindo o gestor em sua função administrativa.

Ressalto ainda que a ouvidoria tem desempenhado relevante função no recebimento de denúncias anônimas. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.405, decidiu pela inconstitucionalidade do §1º do art. 55 da Lei Orgânica do TCU, na parte em que autorizava o Tribunal a manter o sigilo da autoria da denúncia. Na prática, isso significa que o Tribunal não pode mais manter em sigilo o nome do denunciante.

Considerando que as denúncias são importantes fontes de informação para qualquer órgão de controle, não poder usá-las significa uma grande perda para os trabalhos de investigação. Não se pode, no entanto, esperar que todos os cidadãos estejam dispostos a oferecer denúncias, sabendo que os seus nomes serão amplamente divulgados.

Por outro lado, o TCU tem recebido algumas denúncias anônimas que não podem ser processadas, em face do disposto no art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, que veda o anonimato.

Para resolver essa situação, o Tribunal, ao receber uma denúncia anônima, não instaura um processo de denúncia. Antes disso, a denúncia anônima recebida pelo Tribunal é encaminhada à Secretaria de Controle Externo competente para a matéria, a fim de que avalie o teor da denúncia e, inclusive, faça apurações preliminares, como, por exemplo, a expedição de um ofício de diligência, por meio do qual solicita documentos ao órgão ou entidade mencionada na denúncia.

Concluídas essas apurações preliminares, se a Secretaria de Controle Externo do TCU se convencer da plausibilidade jurídica dos fatos narrados na denúncia, ou seja, se a unidade técnica entender que há uma razoável probabilidade de serem confirmados os indícios de irregularidades contidos na denúncia, então a própria Secretaria do Tribunal autua um processo, não de denúncia, mas de representação, no qual a unidade técnica do Tribunal figurará como autora da representação.

Com esse procedimento, o denunciante não fica exposto a eventuais retaliações do denunciado. Por outro lado, o denunciado não fica exposto a ter de responder a um processo de denúncia temerária, isto é, relativa a fato absurdamente falso. Isso porque as apurações preliminares feitas pela Secretaria do Tribunal buscam exatamente evitar a autuação de um processo irresponsável contra um agente público acerca de fato evidentemente inverídico.

Procedimento similar a este adotado pelo TCU tem sido também adotado pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, quando também eles recebem denúncias anônimas.

Essa matéria já foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal, tanto em relação ao TCU quanto em relação à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal. E o STF tem decidido, em todos esses casos, que os órgãos de controle podem agir dessa forma, justamente porque desse modo o denunciado não fica exposto a denúncias temerárias (MS 24.369, Inquérito 1957, HC 100.042, entre outros).

Para concluir este item sobre a função corretiva do Tribunal, registro que, no ano de 2013, o TCU julgou 347 processos de denúncias e 2.012 processos de representação. E a ouvidoria recebeu

aproximadamente 9 mil provocações, entre solicitações de informação, reclamações, críticas, elogios, sugestões, orientações, pedidos de orientações técnicas e denúncias de indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos pelos jurisdicionados.

## **11 – Outros formas de atuação do TCU**

Vistas, de forma sistemática, as competências do Tribunal, gostaria de fazer algumas considerações adicionais pertinentes ainda à forma de atuação do TCU.

Nesse sentido, ressalto que o Tribunal entrou definitivamente na era do processo eletrônico, pois, salvo impossibilidade técnica, não mais se autua qualquer processo na Corte por meio físico. Ou é eletrônico ou é digitalizado.

Isso significa, para o jurisdicionado, uma maior celeridade na atuação do Tribunal em relação à sua fiscalização, como, por exemplo, os pedidos de vista e de cópia das peças do processo, que antes exigiam o deslocamento do interessado até o Tribunal, mas que, agora, podem ser atendidos pelo portal do TCU na internet. Ou seja, o jurisdicionado, de sua residência ou local de trabalho, consegue obter vista e cópia de peças do processo do TCU.

Registro também que o Tribunal tem sempre se colocado à disposição dos jurisdicionados para a realização de reuniões de trabalho que busquem esclarecer melhor os fatos. Tanto o Corpo Deliberativo do Tribunal quanto as Secretarias de Controle Externo têm sido um canal constantemente aberto ao diálogo com os órgãos e entidades da Administração Pública.

Aproveito ainda esta oportunidade para enaltecer o destacado papel reservado tanto pela Constituição Federal quanto pela legislação ordinária aos órgãos de Controle Interno e às assessorias jurídicas.

Os órgãos de controle interno não só podem como devem ser usados como interlocutores eficientes entre o jurisdicionado e o Controle Externo, assim como são importantes estruturas próximas ao gestor que têm condições de atuar de modo rápido e eficiente para evitar o cometimento de alguns erros e orientar sobre certos assuntos.

De igual modo, a assessoria jurídica do jurisdicionado tem a habilitação necessária para indicar os caminhos seguros pelos quais o gestor poderá transitar no âmbito do seu leque de escolhas administrativas.

Para tanto, porém, volto a lembrar, é imprescindível que os membros das assessorias jurídicas tenham a permanente preocupação de levar até o gestor a posição atualizada da jurisprudência dos Tribunais perante os quais podem os gestores vir a serem chamados a responder por seus atos.

Destaco também a relevante e prudente atuação do Tribunal no que concerne à adoção de medidas cautelares, prolatadas em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito. Por meio dessas cautelares, o Tribunal determina, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que a Corte de Contas decida sobre o mérito da questão discutida.

No ano de 2013, o Tribunal prolatou 137 medidas cautelares em relação a atos ou procedimentos que estavam sendo praticados

por gestores públicos e que envolviam recursos públicos federais de aproximadamente 9 bilhões de reais.

## **12 – Reflexos da constitucionalização do direito nos trabalhos dos Tribunais de Contas**

Todas essas competências que acabamos de aqui relembrar devem ser exercidas sob a perspectiva constitucional. Isso porque, conforme afirmamos no início desta exposição, os direitos fundamentais estão, atualmente, na centralidade da atuação governamental. E a Constituição é o estatuto que não apenas declara, mas também fornece os instrumentos jurídicos necessários para que sejam protegidos e concretizados esses direitos.

Desse modo, a atuação dos Tribunais de Contas não escapa a essa nova realidade e deve também ser pautada pelas regras e princípios estampados na Constituição Federal, o que significa reconhecer a Constituição e não mais a lei como principal parâmetro de controle a ser adotado pelas Cortes de Contas. Darei dois exemplos sobre como o TCU tem aplicado esse entendimento. Um de natureza processual e outro sobre o direito material.

Quanto à matéria processual, a Lei Orgânica do TCU prevê o cabimento de recurso de reconsideração contra decisão que julga processo de contas. Há casos, porém, em que, após o Tribunal julgar regulares as contas de um gestor, o Ministério Público junto ao TCU interpõe recurso de revisão contra essa decisão, no qual pede a reabertura das contas e, agora, a reforma da decisão anterior que as havia julgado regulares, a fim de que o Tribunal as julgue, desta feita, irregulares.

Nesses casos, o recurso de revisão do Ministério Público junto ao TCU tem por fundamento fatos novos que não foram apreciados pelo Tribunal quando da análise da prestação de contas, tendo em vista que não eram do seu conhecimento naquela oportunidade. Geralmente, esses fatos novos passam a ser do conhecimento do Tribunal em decorrência de denúncias, representações ou, até mesmo, de auditorias da própria Corte, cujo julgamento ocorre após o julgamento das contas.

Em algumas dessas situações, o Tribunal, após reabrir e reanalisar as contas, em sede de recurso de revisão, decide dar provimento ao recurso, de modo a reformar o julgamento anterior, que havia sido pela regularidade das contas, a fim de que as contas sejam julgadas irregulares.

Diante, porém, da ausência de previsão expressa na Lei Orgânica do TCU acerca do cabimento ou não de recurso de reconsideração por parte do gestor contra essa nova decisão que julgou as suas contas irregulares, em um primeiro momento, houve quem entendesse que não caberia a interposição desse recurso. No entanto, após amadurecer a questão, o Tribunal, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, firmou entendimento no sentido de que é cabível o recurso de reconsideração nesses casos, tendo em vista se tratar de decisão fundada em fatos novos.

Outro exemplo, desta vez, relativo ao direito material, diz respeito à divisão da pensão por morte instituída por servidor público entre a viúva (ou viúvo) e a companheira (ou companheiro), nas hipóteses em que o servidor falecido estava separado de fato do seu

cônjuge, mas não de direito, e, à época do óbito mantinha união estável com outra pessoa, reconhecida judicialmente.

Após amplo debate, entendeu o Tribunal, de igual modo, amparado na Constituição que, salvo determinação judicial que expressamente declare a inexistência de dependência econômica do cônjuge separado de fato em relação ao instituidor da pensão militar, à época do seu falecimento, é juridicamente possível a concessão simultânea de pensão militar à viúva, separada de fato do instituidor, à data do óbito, e à companheira, reconhecida judicialmente, que comprove união estável com o **de cujus**.

Como se vê, nos dois exemplos acima citados, o Tribunal estava diante de lacunas da lei, o que exigiu a busca por uma interpretação que fosse constitucionalmente adequada.

### **13 - Conclusão**

Senhoras e Senhores, conforme vimos ao longo desta apresentação, são múltiplas as funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas. E os novos tempos exigem das Cortes de Contas variadas habilidades e atuação multifacetária, a fim de que possam, com tempestividade e eficiência, dar a sua relevante contribuição para a proteção e para a concretização de direitos fundamentais. É isso que a sociedade espera de nós.

Muito obrigado.