

## **O Tribunal de Contas da União e suas nuances**

*José Osmar Monte Rocha*

Quando alguém fizer um estudo completo sobre o controle da gestão pública, verá a importância fundamental de três tipos de controles previstos na Lei n.º 4.320/64 (Art. 75, Art. 76 e Art. 77) e Art. 13 do Decreto-Lei n.º 200/67. A Constituição Federal ratificou e ampliou as exigências anteriormente definidas para maior aplicação nos três níveis de governos: federal, estadual e municipal.

A Constituição Federal de 1988 inovou e deu mais amplitude aos sistemas de controle interno e externo de cada Poder: executivo, legislativo e judiciário. Neste contexto não se pode deixar de falar da importância do Tribunal de Contas da União – instituição secular criada pelo Decreto n.º 966-A, de 17/11/1890, e instalada em 17/01/1893 com a presença do Ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa.

As diversas Cartas Magnas da Nação brasileira sempre conferiram poderes ao Tribunal de Contas da União – TCU, para que o mesmo pudesse desempenhar as competências definidas na Lei Maior. Assim, podemos citar algumas mais recentes: a Constituição de 1946, a de 1967, a de 1969 e por último a Constituição de 1988, que de forma decisiva ampliou as competências definidas e alçou a Corte de Contas da União ao mais elevado grau, gerando inquietação aos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Mas o TCU não é um quarto poder. Quando o governo brasileiro designou técnicos especialistas em administração pública, juristas e estudiosos de direito administrativo, com a finalidade de promover uma Reforma Administrativa, na década de 1960, o que resultou no Decreto-Lei n.º 200/67 (de 25/02/1967), também se preocuparam em adequar a organização, competência e atuação do TCU, o que foi feito com a edição do Decreto-Lei n.º 199/67 (de 25/02/1967).

O TCU não é um quinto poder. Mas às vezes deixa o poder executivo arrepiado e estremeado quando promove algumas inspeções, fiscalizações e auditorias com a finalidade de verificar a arrecadação, aplicação, administração e guarda de bens e valores públicos; assim, está previsto no Art. 70 da Constituição Federal. O Congresso Nacional também sofre as ações do TCU; principalmente os parlamentares quando defendem projetos de suas bancadas, em especial obras de interesses de seus Estados e Municípios, e que por algum motivo o TCU as classifica como “*obras e serviços com indícios de irregularidades graves*”. Isso é inaceitável por deputados e senadores.

A competência do Tribunal de Contas da União está definida no Art. 71 da Constituição Federal. Ninguém no Serviço Público escapa da ação dessa egrégia Corte de Contas da União. Todo servidor público federal que ingressa, atua na gestão pública ou pede reforma ou aposentadoria, passa pelo crivo do TCU; ninguém foge desse alvo de julgamento; servidores dos três poderes da União, magistrados e ministros dos tribunais superiores estão sujeitos à ação do TCU, conforme previsto nos Artigos 1º, 4º e 5º da Lei n.º 8.443/92, de 16/07/1992 (Lei Orgânica do TCU).

O TCU não é um sexto poder. Mas em alguns momentos ***pode mais e pode menos***, contrariando a tese de que a obra criada respeita o seu criador. Isso pode ser comparado ao *caput* do Art. 71 da Constituição Federal que define: “*Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ...*”. Também pode ser observado no Art. 70 da CF/88 que cabe ao Congresso Nacional e não ao TCU a competência ampla e irrestrita: “*Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União ... será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder*”.

Como está demonstrada na Carta Magna, a competência plena é do Congresso Nacional – criador do controle, tendo como auxiliar o Tribunal de Contas da União. Entretanto, em diversas ocasiões o TCU sacode o Congresso e exerce devassa na gestão

do legislativo esquecendo que é obra criada e não é o criador. Em 2000 o Presidente do Congresso Nacional, insatisfeito e contrariado ameaçou cortar competências da Corte de Contas da União, que também legisla em assuntos que lhe são afetos, conforme estabelecido no Artigo 4º da Lei n.º 8.443/92.

Em recente episódio, o TCU foi protagonista oferecendo ao Congresso Nacional a lista de “*obras e serviços com indícios de irregularidades graves*” para inclusão na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2010. O Congresso Nacional acolheu e encaminhou ao Presidente da República o Projeto de Lei aprovado para a sanção presidencial. O Presidente da República discordou do TCU e do Congresso Nacional, vetou dispositivos da Lei n.º 12.214/2010, de 26/01/2010 e partiu para o confronto, vetou alguns títulos de obras com indícios de irregularidades, e em ato contínuo o Congresso Nacional em sessão para apreciação do veto presidencial em fevereiro de 2010 perdeu a batalha por não conseguir derrubar o veto.

Nesse contexto há um caso especial curioso e notório: o Deputado Humberto Guimarães Souto, atuante Deputado por Minas Gerais, foi líder do Governo na Câmara dos Deputados; foi indicado para Ministro do TCU, foi aprovado e nomeado. Chegou a ser Presidente do TCU, aposentou-se aos 70 anos, voltou à lide política e conquistou novo mandato para a Câmara dos Deputados, contrariando a tese dos que pensam que aposentadoria significa paralisia funcional.

Esse importante Tribunal de Contas da União que zela pela utilização dos recursos públicos aprecia e julga atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões, e principalmente julga os ordenadores de despesas, abrangendo o cumprimento dos princípios constitucionais fixados no Art. 37 da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como o princípio da eficácia definido no Art. 74; e ainda os princípios determinados no Art. 3º da lei de licitações n.º 8.666/93.

Que Tribunal é esse? O TCU é integrado por nove ministros (Art. 73 da CF, Art. 62 da Lei n.º 8.443/92), oito procuradores do

Ministério Público junto ao TCU e três auditores que atuam sempre como ministros substitutos. A sede do TCU é em Brasília e o mesmo é composto por duas câmaras (primeira e segunda), cada uma formada por quatro ministros e o plenário é composto por nove ministros; e um exército de excelentes técnicos auditores.

Os ministros do TCU não são submetidos a concurso público, tem cargo vitalício e aposentam-se por tempo de serviço ou compulsoriamente aos 70 anos de idade, a exemplo dos ministros dos Tribunais Superiores (TSE, TST, STM, STJ e STF); eles são nomeados pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal, sendo 1/3 por indicação do Presidente da República e 2/3 pelo Congresso Nacional. Os auditores e procuradores são submetidos a rigoroso concurso público.

As exigências para a nomeação de um ministro do TCU estão fixadas no Art. 73 da CF e no Art. 71 da Lei n.º 8.443/92: *“I – ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – contar mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.”*.

Em suma, o Presidente da República sempre tem maioria no Congresso Nacional e finalmente indica candidatos por conta das vagas do executivo e do Congresso Nacional. A escolha desses candidatos recai na sua maioria em nomes de deputados ou senadores, em geral sem mandatos, que desistiram de concorrer a cargos eletivos considerando que já serviram ao país enfrentando o sufrágio do voto popular.

O corpo técnico do TCU é formado por um batalhão de servidores bem treinados; há uma atuação efetiva, imparcial e eficaz, examina, instrui e oferece todos os elementos necessários para os ministros julgadores; é essa a chamada área técnica. Os ministros formam a área política, apreciam, relatam, votam e julgam todas as matérias submetidas às Câmaras e ao Plenário do TCU.

O TCU não é um sétimo poder. Para exercer as competências conferidas pela Constituição Federal conta com a importante atuação do sistema de controle interno de cada Poder, em especial, com o controle interno do Poder Executivo, que de maneira normal acompanha os programas do governo federal, fiscaliza e audita toda a gestão de cada ordenador de despesas e emite relatórios de auditorias, e os encaminha para a Corte de Contas da União. Tudo isso como preconiza o Art. 74 da Constituição Federal.

É o sistema de controle interno do Poder Executivo quem cumpre a nobre missão de orientação, assessoramento, acompanhamento, fiscalização e auditoria em primeira etapa, de todos os programas governamentais para posteriormente servir de base ao TCU, que em seqüência avalia, instrui e julga os atos de gestão dos administradores de recursos públicos.

Afora a atuação dos ministros, procuradores, auditores e técnicos do TCU, não se pode esquecer que esse importante Tribunal também é um celeiro de dedicados e excelentes professores, que em todas as épocas contribuíram com instituições de ensino médio e superior ministrando aulas e ajudando a formar novos profissionais para o mercado de trabalho brasileiro.

Para fazer rápidas citações vale lembrar alguns nomes: o eminente ministro Luciano Brandão, ministro Adhemar Paladini Ghisi, ministro Carlos Átila, ministro Bento José Bugarin, e o atual presidente do TCU, ministro Ubiratan Aguiar; auditor José Antônio Barreto de Macedo, procurador Ubaldo Alves, procurador Laerte José Marinho, procurador Sebastião Baptista Affonso e o procurador Lucas Rocha Furtado; lembranças também do exemplar professor Ivo Krebs Montenegro.

Existem perguntas que até o momento continuam sem respostas: por que um técnico do quadro do TCU não ascende ao cargo de ministro do TCU? Ou por que um auditor do controle interno do Poder Executivo não é indicado para ministro do TCU? Ninguém ousa responder essas perguntas; o vazio do tempo se encarrega de manter no silêncio qualquer resposta.

É bom lembrar que o sistema de controle interno do Poder Executivo em todas as épocas contou com excelentes profissionais e que poderiam ter sido alçados à Corte de Contas da União. Cito alguns nomes: José Durval (o último Contador-Geral da República), Cláudio Iporan Ramidoff, Marcos Vinícius Mendes Bastos, Domingos Poubel de Castro, entre outros.

Penso que seria mais proveitoso se no plenário do TCU estivessem alguns ministros oriundos do corpo funcional do próprio TCU e também outros originários do sistema de controle interno do Poder Executivo, somando as experiências e sensatez desses técnicos com a capacidade e a sensibilidade dos outros ministros de origem política vindos do Congresso Nacional. Certamente ainda seria melhor, mais ampla e progressiva a atuação do TCU.

Como se vê o TCU representa um grande poder, na conformidade da legislação vigente e que sobrepõe-se aos três Poderes da União: executivo, legislativo e judiciário; embora seja Órgão auxiliar do Congresso Nacional, age, assusta e determina ao próprio legislativo a adoção de medidas através de Acórdãos prolatados. Todo servidor público está sujeito à ação do TCU desde a admissão até a aposentadoria; todo gestor público federal está submetido ao julgamento do TCU através de Tomada ou Prestação de Contas; e toda matéria de gestão está sujeita a jurisdição do TCU em todo o território nacional.

Em resumo, esse TCU que arrepia e sacode os Poderes da União também de forma justa instrui, julga e ampara a todos que buscam através de recursos de reconsideração, embargos de declaração e revisão, ou ainda, pedido de reexame de matérias sujeitas à sua competência e jurisdição. Esse Tribunal de Contas da União representa um equilíbrio entre os três Poderes da União, mesmo sendo Órgão auxiliar do Congresso Nacional, às vezes é maior, legisla e julga com inteligência técnica e sabedoria jurídica. Sem ele a sociedade estaria desamparada por falta de um controle externo eficiente, efetivo e eficaz no cumprimento das leis, decretos e normas que regem a gestão pública brasileira.