

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 47 • nº 187 • edição especial
julho/setembro – 2010

Senado Federal
50 anos de Brasília

Organizador: Bruno Dantas
Consultor-Geral Legislativo
do Senado Federal

Tribunal de Contas da União

Auxílio indispensável no combate à corrupção na Administração Pública

Ubiratan Aguiar

Sumário

1. Introdução. 2. Governo do povo. 3. Pelo povo. 4. Para o povo. 5. Poder Executivo X Poder Legislativo. 6. Controle externo da Administração Pública. 7. TCU: importante parceiro do Poder Legislativo no combate à corrupção. 8. Conclusão.

1. Introdução

“Quase todos os homens são capazes de suportar adversidades, mas se quiser por à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder.”

(Abraham Lincoln)

“Um governo deve sair do povo como a fumaça de uma fogueira.”

(Monteiro Lobato)

“É muito mais fácil corromper do que persuadir.”

(Sócrates)

Esses três pensamentos são capazes de traduzir bem a essência deste trabalho. A fragilidade da relação homem/poder não é exclusividade dos dias atuais, tampouco do nosso país. Sócrates já se preocupava com a ganância dos homens nos longínquos tempos da democracia grega. Thomas Hobbes, em sua magnífica obra “Leviatã”, dizia que o “homem é o lobo do homem”. Nesse sentido, a força seria a arma para resolver os conflitos sociais. É claro que a sociedade atual não mais se encontra em estado de na-

Ubiratan Aguiar é Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União.

tureza para, por meio da força, solucionar os seus conflitos, a despeito de, por vezes, alguns se esquecerem disso.

Somente por meio de regras bem definidas é possível a convivência em sociedade. Essas regras devem, necessariamente, espelhar a vontade do povo. Não se pode conceber que os governantes deixem de lado o bem coletivo para priorizarem as suas individualidades. O estado democrático exige que o poder emane do povo e em nome deste seja exercido. Não se pode olvidar que os governantes somente devem realizar as políticas públicas que sejam voltadas para o bem comum da coletividade. É interessante destacar, também, que o desenvolvimento dessas políticas públicas é custeado com o dinheiro do povo. Para tanto, cada cidadão retira uma parte do seu patrimônio e a destina aos cofres públicos.

A gestão dos recursos que estão nesses cofres públicos tem que ser acompanhada muito de perto, pois, nas palavras de Abraham Lincoln, somente é possível conhecer o verdadeiro caráter de um homem quando ele detém o poder. E ter o poder, nesse caso, é assenhorear-se da chave do cofre.

Uma vez que os cofres públicos são abastecidos por recursos que provêm da sociedade, nada mais justo do que a própria sociedade controlar a gestão desses recursos. Dessa forma, o povo – ou os representantes eleitos por ele – é o legitimado para realizar tal mister.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar como o ordenamento jurídico pátrio disciplina a questão do controle dos gastos públicos brasileiros. Nas linhas que se seguem, o leitor terá a oportunidade de verificar que o Poder Constituinte Originário concedeu ao Poder Legislativo a competência para controlar a gestão dos recursos públicos e que, para o melhor desempenho dessa atividade, o Poder Legislativo será auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

A democracia é um governo do povo, pelo povo e para o povo. Essas palavras,

muitas vezes utilizadas nos mais diversos manuais de Direito Constitucional ou de Teoria Geral do Estado, devem servir de ponto de partida para se entender a necessidade do efetivo controle da coisa pública.

2. *Governo do povo*

Democracia significa governo do povo. Ocorre, contudo, que a forma como o povo pratica este governo muito se modificou ao longo dos tempos. É certo que os antigos gregos desenvolveram a democracia direta, ou seja, aquela em que os cidadãos, por meio de assembleias gerais realizadas periodicamente em praças públicas, deliberavam sobre os assuntos de interesse do Estado. Esse tipo de governo, contudo, somente era possível por duas razões: a) o Estado-Cidade era pequeno, restringindo-se aos limites da comunidade urbana; b) poucos eram os que possuíam o título de cidadão, uma vez que grande parte da população era alijada do poder decisório. A título de exemplo, cumpre destacar que Platão, na República, limitava em dois mil o número de cidadãos.

No mundo de hoje, a despeito de toda a tecnologia existente, ainda é inconcebível se pensar em democracia direta. Atualmente, o governo do povo se dá por meio de representantes eleitos. A democracia representativa não afasta do povo a titularidade do governo. Ao revés, a Constituição Federal, no parágrafo único de seu artigo inaugural, ao estabelecer que o “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.”, corrobora essa tese.

A ideia de democracia indireta já era mencionada pelo Barão de Montesquieu em sua famosa obra “O Espírito das Leis” (*L’Esprit des lois*, 1748).

O Espírito das Leis é uma obra bastante volumosa, dividida em seis partes, cada qual em vários livros, compostos de muitos capítulos. Nela, Montesquieu discute as instituições e as leis, buscando compreen-

der as diversas legislações existentes em diferentes lugares e épocas. A obra inspirou os redatores da Constituição Francesa de 1791 e tornou-se a fonte das doutrinas constitucionais liberais, em que repousam a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O saudoso Barão francês defendia a necessidade de o povo, em seu conjunto, exercer o Poder Legislativo. Considerava, no entanto, que o exercício direto desse poder era impossível, ao menos nos grandes estados. Em razão disso, entendia inevitável a utilização do instituto da representação.

A grande vantagem dos representantes, segundo o nobre autor, é que estes são capazes de discutir as questões públicas. O povo, em seu entender, não era, de modo algum, apto para isso, fato que constituía um dos grandes inconvenientes da democracia, por isso só devia tomar parte do governo para escolher seus representantes e isso seria tudo o que o povo poderia fazer.

Vale esclarecer, entretanto, que a noção de representação defendida por Montesquieu não se assemelha com a que se aplica hoje em dia. Em oposição ao princípio *one man, one vote*¹, o autor entendia que os votos para escolha dos representantes deveriam ser diferenciados em razão da condição do eleitor. O excerto a seguir reproduzido é capaz de caracterizar essa situação (2009, p. 169):

“Sempre há, em um Estado, indivíduos que se distinguem pelo nascimento, pelas riquezas, ou pelas honras; mas, se eles se confundissem com o povo e só tivessem direito a um voto, como os outros, a liberdade comum seria sua própria escravidão, e eles não teriam nenhum interesse em defendê-la, já que a maioria das

resoluções seria contrária a elas. Sua participação na legislação, portanto, deve ser proporcional às outras vantagens que possuem no Estado; e é o que ocorrerá se eles formarem um corpo que tenha o direito de impedir os empreendimentos do povo, tal como o povo tem o direito de impedir os deles.”

3. Pelo povo

A despeito de a democracia indireta ser atualmente utilizada, os representantes são necessariamente escolhidos dentre os que fazem parte do povo. Desse modo, o poder é realizado pelo povo. Ocorre, contudo, que no Estado moderno o Poder se manifesta de diferentes formas. O art. 2º da Constituição Federal dispõe que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Interessante notar que, em geral, o acesso aos cargos a qualquer desses poderes se dá de forma democrática. No Legislativo e Executivo, o provimento é feito ou por meio de eleições diretas, para os chamados membros dos poderes, ou por meio de concurso público, em que as regras são previamente aclaradas para todos do povo. É certo, também, que existem os muitos cargos em comissão que, por vezes, são preenchidos por apadrinhados políticos, deixando-se de lado aspectos técnicos e acadêmicos. Não se pode esquecer, contudo, que, na democracia, o povo é responsável por eleger seus dirigentes. Assim, caso haja esse tipo de distorção, em última instância, a responsabilidade foi do povo que não soube escolher bem os seus representantes, razão pela qual de tempos em tempos é chamado para retificar ou ratificar as suas opções. No Judiciário, a forma de provimento se dá, na maior parte das vezes, por meio de concurso público. Ou seja, os cargos são franqueados a qualquer um do povo. É claro que não se está a discutir, neste momento, a isonomia de acesso aos cargos,

¹ Em 1964, no caso *Reynold v. Sims*, a Suprema Corte Norte Americana proclamou que a cada pessoa deve corresponder um voto (*one man, one vote*), cabendo a todos que participam de uma eleição ter um voto igual, seja qual for a sua raça, sexo, ocupação, renda e seja qual for o local de sua residência.

uma vez que é sabido que as famílias com melhores condições financeiras, em tese, podem proporcionar melhores estudos aos seus filhos que, por consequência, podem atingir com maior facilidade a aprovação nos concursos públicos. Nada obstante, existem inúmeros exemplos de magistrados e outros servidores com cargos de relevo que galgaram aos mais altos degraus de suas carreiras tendo frequentado apenas os bancos das escolas públicas.

4. *Para o povo*

Não faria sentido algum que os eleitos pelo povo não destinassem a ele as benfeitorias do governo. Como se disse anteriormente, a periodicidade das eleições é importante termômetro para checar a satisfação da sociedade. Partindo-se da premissa de que o fim maior do Estado é ofertar o bem-comum para os seus habitantes, tem-se que os governantes devem, por meio das políticas públicas, selecionar as opções que mais estejam em consonância com o desejo do povo. Nesse aspecto, importante lembrar de Rousseau, quando, ao escrever o seu “Contrato Social”, mencionava que a vontade geral era diferente da soma das vontades de todos os cidadãos. Essas, segundo o autor, eram geralmente egoístas, em que o interesse privado sobrepunha ao interesse geral. De acordo com este entendimento, a vontade geral está sempre direcionada para o que é bom à coletividade. A vontade geral corresponde a todos os interesses que, simultaneamente, são úteis para todos os homens. Ela não pode ser confundida com a vontade de todos, que seria a somatória de todos os interesses particulares, egoístas e conflitantes dos homens.

Não se pode, entretanto, olvidar que, consoante dito alhures, a democracia atual se concretiza por meio de representantes eleitos. No cenário político, não existem decisões certas ou erradas, existem sim interesses antagônicos dependendo de quem

esteja ocupando o poder em determinado momento. Dessa forma, certa política pública pode ser escolhida em detrimento de outra que não seja de interesse do grupo que esteja no poder. Nem por isso pode-se dizer que a política adotada esteja errada. Vale ressaltar que não se trata de utilizar o cargo público em benefício próprio ou para defender interesses particulares, mas sim da realização de atividades que sejam de interesse de determinado grupo e não seja de outro. A título de exemplo, pode-se citar a construção de um posto de saúde na comunidade A ao em vez de construí-lo na comunidade B.

A prestação dos serviços que atendam à vontade geral tem um preço, que sempre será suportado pelo povo. Nesse diapasão, é de suma importância que o povo, ao eleger os seus representantes, tenha consciência de que esses vão decidir quais políticas serão adotadas. A escolha errada pode fazer com que sejam adotadas políticas que não satisfaçam a vontade de determinada parcela da população, frustrando a parte dos eleitores não contemplada. Nesse caso, não se pode dizer, propriamente, que houve má utilização dos recursos públicos, pois a política adotada, a despeito de não beneficiar determinado grupo, pode ter ido ao encontro da vontade geral. Isso faz parte do jogo político. O grande problema ocorre quando os representantes tomam decisões que vão de encontro aos anseios do povo, decisões que levam em consideração o interesse particular em detrimento do público. Quando isso ocorre, o prejuízo fica para o povo, pois destinou parte de suas economias em benefício da coletividade e as viu sendo canalizadas para fins diversos.

5. *Poder Executivo X Poder Legislativo*

Pelo sistema pátrio, a escolha das políticas públicas é dividida entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que, para serem implementadas, devem constar das leis orçamentárias, que são de iniciativa do

primeiro, mas devem ser aprovadas pelo segundo.

Uma vez aprovadas as políticas públicas, será o Poder Executivo o grande responsável por concretizar a vontade geral. Para tanto, deverá arrecadar os tributos necessários, onerando o povo na proporção dos gastos que serão realizados. Nesse aspecto, pode-se dizer que o Poder Executivo possui a função de administrar os recursos da população, a fim de transformá-los em benfeitorias a ela destinadas. O problema é que esses recursos podem cair nas mãos de gestores inescrupulosos. Consoante visto anteriormente, os cargos no Poder Executivo decorrem da eleição direta dos governantes ou de aprovação em concurso público. Não se pode esquecer que, mesmo que por via transversa, os cargos de livre comissão são oriundos do poder de voto do povo, na medida em que este vota no governante, que escolhe quem irá ocupar determinado cargo. Dessa forma, quando se tem um Secretário de Estado com condutas ímprobas, esse fato decorre diretamente da nomeação feita pelo Governador, que, por conseguinte, decorre dos votos dos eleitores.

Com efeito, tem-se, ao menos no mundo ideal, que a Administração Pública é realizada de forma bastante democrática, pois seus ocupantes são escolhidos em função da vontade do povo ou são nomeados após aprovação em concurso público. Convém acrescentar que o concurso também é um modo democrático de se atingir os cargos públicos, na medida em que as vagas são oferecidas a qualquer do povo em igualdade de condições. Não se pretende discutir neste artigo as vantagens ou desvantagens do instituto, mas apenas mencionar que, quando realizado de acordo com os ditames legais e morais, atende ao princípio da impessoalidade, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Dessa forma, tem-se que alguns do povo serão os responsáveis por gerir os recursos arrecadados, a fim de devolvê-los para a sociedade por meio de produtos que aten-

dem a vontade geral. Ocorre, entretanto, que nem sempre ocupam os cargos públicos pessoas de boa índole. Por vezes, a escolha da população é mal feita e por vezes são aprovados candidatos desonestos. No Brasil, ocorre, ainda, um problema cultural de confusão do público com o privado. São pessoas que, ao ocuparem determinados cargos públicos, consideram que “certas regalias” fazem parte do cargo ou devem funcionar como uma espécie de salário indireto. É o caso, por exemplo, da autoridade que utiliza o carro oficial para serviços particulares, bem como do servidor público que se utiliza da impressora da repartição para imprimir documentos pessoais.

Conforme disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a legalidade é um dos princípios basilares da Administração Pública. Por essa razão, o administrador somente pode fazer o que a lei autoriza, diferentemente do particular que pode fazer tudo o que a lei não ofereça obstáculos. A gestão pública, por conseguinte, é completamente balizada por normas legais, não podendo o administrador delas se desviar. Dessa forma, fica fácil perceber se o gestor público possui ou não uma conduta correta, bastando verificar se o que foi realizado condiz com o que a norma previu. Resta saber, no entanto, quem será o responsável por esse controle.

Para melhor compreensão do tema, vale transcrever o seguinte trecho extraído da obra *Teoria Geral do Estado* do Professor Sahid Maluf (2003, p. 228):

“O marco mais expressivo, na história do sistema representativo, sem dúvida é a Câmara dos 25 Barões, formada na Inglaterra, no século XIII, e mantida até hoje. Não obstante o seu caráter de representação aristocrática, surgiu como uma assembléia de súditos, contrapondo-se aos excessos do poder real e impondo a observância de princípios essencialmente democráticos. Exigiram os cavaleiros ingleses, no ano de 1215, que o Rei se abstinhasse de lançar e cobrar tributos

sobre a propriedade territorial sem prévia anuência dos contribuintes (*no taxation without representation*). Outros princípios de liberdade civil e religiosa foram consignados no texto da Magna Carta, ficando a cargo da comissão dos 25 Barões a fiscalização do seu cumprimento.”

Nessa passagem, Sahid Maluf comenta acerca do nascimento do sistema representativo na Inglaterra. Nunca é de mais esclarecer que o sistema representativo inglês pode ser considerado o embrião do Poder Legislativo moderno, a despeito de outros países em épocas anteriores já terem tido sistema semelhante.

A situação descrita pelo autor refere-se à promulgação da Carta Magna, documento por meio do qual os referidos Barões e o Rei João acordaram em limitar os poderes do monarca. É de bastante interesse a parte final do texto transcrito, quando menciona que caberá à comissão dos 25 Barões a fiscalização do cumprimento pelo Rei dos princípios de liberdade civil e religiosa contemplados na Carta Magna.

Este modelo, adotado no início do século XIII, serve de referência para o sistema de controle adotado no Brasil, onde o Poder Executivo é fiscalizado pelo Poder Legislativo.

Sendo dessa forma, é importante notar que o controle dos recursos públicos é feito pelo povo, por meio dos representantes diretamente eleitos. Nada obstante o grande clamor existente no Brasil acerca dos elevados índices de corrupção, é interessante perceber que, em tese, o sistema por nós adotado é, teoricamente, bastante democrático.

Em apertada síntese, tem-se que os representantes do povo serão os responsáveis por aprovar as políticas públicas que serão executadas pelo Poder Executivo, bem como por realizar a fiscalização dos gastos, a fim de verificar se estes ocorreram de acordo com os normativos que regem a Administração Pública. Dessa maneira, caso estejam ocorrendo desvios na conduta

dos representantes, caberá ao povo, em próximo pleito, impedir a reeleição dos que assim se comportaram.

Vale frisar, que, consoante mencionado, o perfeito funcionamento do sistema, tal qual aqui colocado, dá-se em tese. Nesse momento, está-se desconsiderando todas as variáveis que colaboram para que a realidade seja diferente. Não interessa, por ora, mencionar que os aspectos culturais, a má distribuição de renda e a precariedade na educação fazem com que a prática seja diferente da teoria.

A prática de um Poder se submeter à fiscalização de outro já era mencionada por Montesquieu em “O Espírito das Leis” (*L’Esprit des lois*, 1748).

O princípio da separação de poderes defendido por Montesquieu baseava-se no conceito de liberdade. No Capítulo 3º do Livro XI do Espírito das Leis, o autor define o que é a liberdade nos seguintes termos (2009, p. 164):

“É verdade que nas democracias o povo parece fazer aquilo que quer; mas a liberdade política não consiste em se fazer aquilo que se quer. Em um Estado, isto é, em uma sociedade onde existem leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se dever querer, e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar. Deve-se sempre ter em vista o que é independência e o que é liberdade. Esta última é o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proibem, não teria mais liberdade, uma vez que os outros teriam esse poder.”

Pelo texto acima transcrito, é fácil perceber que o jurista francês tinha como ideal de liberdade aquela baseado em um estado democrático de direito, em que os cidadãos estariam apenas jungidos às leis.

Em outra passagem, Montesquieu afirma que (2009, pp. 164/5):

“Tão-só nos governos moderados que se encontra a liberdade política.

Entretanto, ela nem sempre existe nos Estados moderados; ela só existe neles quando não se abusa do poder; porém, a experiência eterna nos mostra que todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim irá seguindo, até que encontre limites. E – quem diria! – até a própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder.”

Ao iniciar o Capítulo 6º do Livro XI, cujo título é “Da Constituição da Inglaterra”, Montesquieu de pronto apresenta as três espécies de poder: o legislativo; o executivo das coisas que dependem do direito das gentes; e o executivo daqueles que dependem do direito civil.

Em seguida, apresenta breve distinção entre os poderes (2009, pp. 165/6):

“Pelo primeiro poder, o príncipe ou magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou ab-roga aquelas que já estão feitas. Pelo segundo, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as questões dos indivíduos. Chamaremos este último ‘o poder de julgar’, e o outro chamaremos, simplesmente, ‘o poder executivo do estado’”.

Interessante registrar que, em algumas passagens, o autor francês defende a interferência de um poder em outro como forma de controle contra possíveis abusos. Essa interferência pode ser considerada uma antecipação da técnica chamada *check and balances*, que, segundo nos informa Paulo Bonavides (1997, p. 140), fora posteriormente desenvolvida por Henry Bolingbroke², na Inglaterra, durante o século XVIII.

² Visconde Henry St. John Bolingbroke (1678-1851) nasceu em Battersea, distrito localizado nos arredores de Londres. Foi político ligado ao partido Tory. Bolingbroke julgava necessário balancear os poderes

Aqui no Brasil, desde a primeira Constituição brasileira, tem-se que o Poder Legislativo exerce controle sobre o Executivo em relação aos gastos públicos. A título de ilustração, vale transcrever o art. 172 da Carta de 1824:

“Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.”

Com a Proclamação da República e a promulgação de nova Constituição Federal, permaneceu a mesma ideia contida na época do Império. O art. 34 da Carta de 1891, *in verbis*, dispunha:

“Art. 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional:

- 1ª) orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;
- 2ª) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e a fazer operações de crédito;”

Já a Carta de 1934, por meio de seu art. 40, pela primeira vez apresentou de forma explícita que as contas do Presidente da República deveriam ser julgadas pelo Poder Legislativo:

com a Constituição. Considerava que a proteção da liberdade e da segurança somente poderia ser alcançada caso houvesse um equilíbrio entre a Coroa, o Parlamento e o povo. (extraído do site http://books.google.com/books?id=CoFKQnabwH8C&pg=RA3-PA36&lpg=RA3-PA36&dq=bolingbroke+check+and+balance+henry&source=bl&ots=zS1V5I7SVJ&sig=hxL6_RC4wN3LCAbo-40B5jZz9QY&hl=pt-BR&ei=Pj7JSsnKCs6wuAfe8uDmDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7#v=onepage&q=&f=false, acessado em 4/10/2009, tradução livre)

“Art. 40 – É da competência exclusiva do Poder Legislativo:

(...)

c) julgar as contas do Presidente da República;”

O art. 37 dessa mesma Carta Política inovou ao conceder à Câmara dos Deputados a competência para convocar qualquer Ministro de Estado para, perante ela, prestar informações sobre questões prévias e expressamente determinadas, atinentes a assuntos do respectivo Ministério. Estabelecia, ainda, que o não comparecimento do Ministro sem justificativa importava crime de responsabilidade. Essa faculdade alargava o controle exercido sobre o Executivo.

A Carta de 1937, por ter sido outorgada em período de forte ditadura, não trazia competências para o Poder Legislativo controlar o Executivo. Esse tipo de atitude demonstrava o autoritarismo pelo qual passou o país no período próximo ao início da 2ª Guerra Mundial.

A Constituição Federal de 1946 caracterizou-se por devolver a democracia ao povo brasileiro. Nesse sentido, estava de volta a possibilidade de o Poder Legislativo controlar os atos praticados pelo Executivo. Com efeito, todas as competências estabelecidas na Carta de 1934 retornaram ao ordenamento jurídico pátrio. A Lei Maior de 1946 ainda acrescentou que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, seria fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fosse estabelecida nas constituições estaduais.

6. Controle externo da Administração Pública

O termo controle externo da Administração Pública surge pela primeira vez na Carta de 1967, que, em seu artigo 71, estabelecia:

“Art. 71 – A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida

pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.”

Antes de se passar para o estudo do controle externo na Administração Pública, é necessário definir o que vem a ser controle. Para tanto, convém citar breve trecho da obra dos Professores Marcio Albuquerque e Estevão Cunha (2009, p. 21):

“Segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico, controle é a fiscalização exercida sobre a atividade de pessoas, órgãos, departamentos ou sobre produtos etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.

Em uma abordagem bem simples, percebemos que o controle pode ser entendido como uma fiscalização. Mas de que forma podemos realizar essa fiscalização, quais os parâmetros utilizados para o controle?

Devemos partir do princípio que, para haver controle, precisamos possuir um padrão de comportamento para que possamos comparar o que foi feito com o que deveria ter sido feito. Assim sendo, antes de controlar devemos verificar qual a regra aplicável àquele caso, para depois podermos aferir se o que foi realizado está ou não de acordo com o que fora estabelecido. Com efeito, somente após fixar o padrão a ser seguido, poderemos avaliar o desempenho daquilo que foi realizado.

Cabe ressaltar que o controle é uma das funções administrativas. Segundo Robbins e Decenzo³: ‘Um sistema de controle eficaz dá a certeza de que as atividades são completadas de maneira que conduzam aos objetivos da organização. A eficácia de um sistema

³ ROBBINS, Stephen P.; DECENZO, David A. *Fundamentos de Administração*. 4. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004. p. 281.

de controle é determinada pelo quanto facilita o alcance do objetivo.⁷

Para uma excelência do controle, temos que observar três elementos: a) verificar se a conduta realizada pelo agente está em conformidade com as normas atinentes; b) desta verificação, deve-se atribuir um juízo, ou seja, checar se houve conformidade (positivo) ou desconformidade com a norma (negativo); c) adotar ou propor uma medida de correção.”

O controle na Administração Pública, consoante explicitado pelo saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles (2001, p. 624.), “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.”

Em poucas palavras, o Mestre Hely Lopes Meirelles conseguiu definir todas as formas possíveis de controle na administração pública: controle externo (poder), controle interno (órgão) e autotutela administrativa (autoridade).

A diferenciação básica entre controle interno e externo é que, naquele, o controle é exercido por órgãos integrantes do mesmo poder e neste há a fiscalização de um poder sobre os atos administrativos de outro poder.

A seguir, para melhor elucidar o tema, vale trazer à baila a lição do Professor José Afonso da Silva sobre o tema (1998, pp. 716/8):

“A constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão etc. (...).

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional

no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à previa apreciação técnico-administrativa da Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão ‘julgar as contas’ referida à sua atividade (art. 71, I).”

A atual Constituição Federal deixa claro por três vezes que o controle externo da Administração Pública brasileira é de competência do Poder Legislativo.

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

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

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”

A Constituição Federal concretiza o que fora mencionado alhures, acerca da responsabilidade do povo de controlar o seu próprio patrimônio, porquanto são os

representantes por ele eleitos que controlam a gestão dos recursos públicos.

Essa informação pode ser corroborada na obra de Peixinho e Guanabara (2005, p. 32):

“É um verdadeiro princípio implícito que surge com a origem do Governo de Gabinete, na Inglaterra, após a Revolução Liberal de 1688, significando que o Parlamento atua, quer no modelo presidencialista, quer no parlamentarista, como controlador por excelência dos outros poderes, tendo em vista que a sua formação se dá diretamente por meio do voto popular, sendo, sem dúvida, o mais democrático dos poderes constituídos.”

Pelo nosso sistema constitucional, o controle feito pelo Poder Legislativo pode ser realizado de forma direta ou com o auxílio dos tribunais de contas.

Pela forma direta, uma importante ferramenta utilizada pelo Poder Legislativo para realizar o controle da Administração Pública são as Comissão Parlamentares de Inquérito (CPIs), previstas no art. 58, § 3º, da Constituição Federal. A título de ilustração, vale mencionar que o art. 36 da Carta Política de 1934 já trazia a possibilidade de instituição dessas Comissões.

Por meio das CPIs, o Poder Legislativo tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas. Essas comissões são criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

Entre os poderes investigatórios das CPIs, podem-se citar: a) possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados; b) oitiva de testemunhas; c) oitiva de

investigados e indiciados; d) realizações de perícias e exames necessários; e e) requisição de documentos.

Sobre o tema, Moraes assevera que (2001, p. 376):

“O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em *político-administrativo e financeiro-orçamentário*. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas (...).”

O trabalho das Comissões Parlamentares de Inquérito constitui importante ferramenta no combate à corrupção na Administração Pública Federal. Nunca é demais lembrar que foi uma CPI que deu início às investigações que culminaram no processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Sobre o assunto, vale transcrever a seguinte passagem da obra dos Professores Peixinho e Guanabara (2005, pp. 53/7):

“A Comissão Parlamentar de Inquérito que deu início ao primeiro processo de *impeachment* de um Presidente da República no Brasil foi instalada no dia 1º de junho de 1992, como resultado de uma série de denúncias feitas pelo irmão do Presidente Fernando Collor, Pedro Collor, em um grande órgão de imprensa nacional, em maio do mesmo ano. Tais denúncias apontavam para um grande esquema de corrupção no Governo Federal, empreendido por Paulo César Farias,

tesoureiro de campanha de Fernando Collor de Mello em 1989, e que, segundo as acusações, agiria dentro do governo em sociedade com o próprio Presidente da República. Na oportunidade, Pedro Collor acusaria Paulo César Farias de ser “testa de ferro” do seu irmão nos negócios irregulares. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito mista foi criada a partir de um requerimento do Deputado José Dirceu (PT-SP) e do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) e, segundo o requerimento, a comissão investigaria denúncias do empresário Pedro Collor contra o empresário Paulo César Farias.

A princípio descrente dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, o Governo Federal começaria a se preocupar logo nos primeiros dias, quando um ato do Senador Esperidião Amin acabou provocando impacto direto sobre os rumos da comissão. Motivado por desavenças de ordem local com o então Ministro da Secretaria de Governo, Jorge Bornhausen, Amin se retirou da comissão e indicou para o seu lugar o Senador José Paulo Bisol (PSB-RS), da oposição e companheiro de chapa de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 1989. Com tal ato, vislumbrava-se para a oposição um número maior de votos na comissão, que poderia chegar a 13 dos 22 possíveis, até mesmo em função das possíveis dissidências governamentais que poderiam ocorrer durante as investigações.

A comissão foi presidida pelo Deputado Benito Gama (PFL-BA) e teve como relator o Senador Amir Lando (PMDB-RO). Do lado da oposição estavam os Senadores Pedro Simon (PMDB-RS), Antônio Mariz (PMDB-PB), Iram Saraiva (PMDB-GO), Mario Covas (PSDB-SP), Maurício Corrêa (PDT-DF) e José Paulo Bisol (PSB-

RS), além dos Deputados Odacir Klein (PMDB-RS), Marcelo Barbieri (PMDB-SP), Miro Teixeira (PDT-RJ), Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) e José Dirceu (PT-SP). Na bancada do governo, figuravam os Senadores Odacir Soares (PFL-RO), Raimundo Lira (PFL-PB), Valmir Campelo (PTB-DF) e Ney Maranhão (PRN-PE), além dos Deputados José Múcio Monteiro (PFL-PE), José Carlos Vasconcelos (PRN-PE), Aécio de Borba (PDS-CE), Roberto Jefferson (PTB-RJ) e Jonival Lucas (PDC-BA). Foram 87 dias de trabalho e investigações conduzidas pela CPI, nos quais se analisaram documentos, cheques, notas fiscais, ouviram-se testemunhas, ex-empregados do Presidente Collor ou de pessoas próximas a ele como o próprio Paulo César Farias e Cláudio Vieira, também ligados ao Presidente.

Durante todo o período, a imprensa acompanhou de perto as investigações, ajudando a criar um clima de pressão sobre a comissão, bem como de indignação popular com relação às denúncias de utilização de dinheiro público para fins pessoais. Cláudio Vieira chegou a prestar um segundo depoimento à CPI, justificando de onde saíam os recursos para as altas despesas do Presidente Collor. Os recursos seriam provenientes de um empréstimo contraído no Uruguai em 1989. Segundo o contrato apresentado por Vieira, o empréstimo seria liberado em parcelas, com juros de 5% ao ano, e começaria a ser pago a partir de 1996.

Diante da documentação insuficiente para comprovar a existência do empréstimo, agravou-se o clima de descrédito da comissão com relação aos argumentos do Governo. Também na imprensa e na opinião pública crescia a movimentação

pedindo a abertura de um processo de impeachment contra o Presidente Collor. Outros depoimentos como o do ex-motorista de Collor, Eriberto França, que relatou os pagamentos de despesas da casa de Collor feitos por Paulo César Farias e da secretária Sandra Fernandes de Oliveira, que denunciou uma possível fraude na operação Uruguai ao Senador Eduardo Suplicy, ajudaram a aumentar as pressões contra o Governo.

No dia 24 de agosto, segunda-feira, estava concluído o relatório da CPI mais importante da história do país. Feito pelo Senador Amir Lando, o texto não poupou Collor das acusações de envolvimento com o esquema de corrupção. Segundo o texto de Lando:

De forma permanente e ao longo de mais de dois anos de mandato, (o Presidente) recebeu vantagens econômicas indevidas, quer sob a forma de depósitos bancários feitos nas contas de sua secretária, senhora Ana Acioli, da sua esposa e respectiva secretária, senhora Maria Izabel Teixeira, da sua ex-mulher, da sua mãe e da sua irmã, quer sob a forma de recursos financeiros para a aquisição de bens, tais como veículo Fiat Elba, ou, finalmente, sob a modalidade de benfeitorias e melhorias diretamente no apartamento de sua propriedade em Maceió.

Outro ponto levantado por Amir Lando foi a ligação do Presidente com Paulo César Farias. Farias teria, segundo o relator, levado Collor a, pelo suprimento de largas somas, omitir-se no cumprimento do dever profissional de zelar pela moralidade pública.

Na votação do relatório do Senador Amir Lando, o Governo foi fragorosamente derrotado, uma vez que 16 membros da comissão votaram com o relator e apenas cinco votaram contra. Benito Gama, presidente da

comissão, absteve-se. Estava, assim, iniciado o caminho para a abertura de um processo de *impeachment* contra o Presidente da República. A Câmara autorizaria tal processo em setembro, afastando Collor do cargo.

Mais do que o afastamento de um Presidente, a Comissão Parlamentar de Inquérito produziu o efeito de chamar a atenção para os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito no cenário político brasileiro contemporâneo. Outras comissões demonstrariam força nos anos seguintes."

Outro grande exemplo de atuação do Poder Legislativo, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no combate à corrupção ocorreu na famosa CPI do orçamento. Para relembrar o assunto, vale, mais uma vez, reproduzir excerto da obra de Peixinho e Guanabara (2005, pp. 56/7):

"A chamada 'CPI do Orçamento' teve início em 20 de outubro de 1993 e buscou investigar a ação de empresas, empreiteiras, parlamentares e outros agentes que atuaram junto ao orçamento da União. Da mesma forma que a CPI do caso Collor, a CPI do orçamento começa por causa de uma entrevista à revista 'Veja'. Tal entrevista, dessa vez, não foi concedida por um parente, mas por um funcionário da Câmara dos Deputados, o economista José Carlos Alves dos Santos, que, em depoimento, confirmaria depois o teor da entrevista, segundo a qual membros da comissão de orçamento estavam envolvidos em esquema de corrupção. Tal esquema envolvia propinas para que parlamentares incluíssem emendas de interesse das empreiteiras e a destinação de verbas a entidades supostamente 'beneficentes' com o objetivo de desviar recursos. Tais atos contavam ainda com a participação de ministros e governadores.

(...)

Em suma, a CPI do orçamento teve a duração de 94 dias, investigando 43 parlamentares. Uma lista de sugestões de cassações foi elaborada com o nome de 18 parlamentares. Cerca de 11 parlamentares continuariam a ser investigados e outros 14 foram inocentados.

(...)

Ao final, uma parte (8 integrantes) do grupo de parlamentares foi absolvida, mas 10 foram cassados ou renunciaram.”

7. TCU: importante parceiro do Poder Legislativo no combate à corrupção

Em apertada síntese, já foi mencionado que o controle externo da Administração Pública brasileira fica a cargo do Poder Legislativo. Para melhor executar essa importante missão, o Poder Constituinte Originário, indicou, por duas vezes, que o Legislativo contará com o auxílio dos tribunais de contas. Isso fica claro pela leitura dos arts. 31, § 1º, e 71 da Constituição Federal.

Convém deixar claro que, a despeito de o texto constitucional prever que o Congresso Nacional terá o auxílio do Tribunal de Contas da União, isso não significa qualquer tipo de subordinação deste àquele.

Sobre o tema, os professores Albuquerque e Cunha (2009, pp. 62/4), de forma cristalina e objetiva, elucidam a questão da seguinte forma:

“Assim, questiona-se: o Tribunal de Contas da União é subordinado ao Congresso Nacional?

Para respondermos a questão acima, é imprescindível que, de antemão, fixemos quais são as características da subordinação, ou, em outras palavras, é preciso estabelecer o que é estar subordinado.

O dicionário eletrônico Houaiss (versão 1.0.7) conceitua subordinado

como: ‘1. que é hierarquicamente inferior e dependente de alguém ou de alguma coisa; subalterno (...) 2. que, em relação a outro, tem apenas papel secundário (...) 4. que ou aquele que serve ou trabalha sob as ordens de outrem; subalterno.’

Com efeito, é de se ver, que, com todo o respeito aos que adotam entendimento diverso, não há como defender que o TCU é hierarquicamente inferior ao Congresso Nacional, ou, ainda, que exerce, em relação a este, papel secundário.

A Constituição estabelece competências próprias ao TCU; podendo citar-se, como exemplo, a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta (inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público) prevista no inciso III do art. 71 da CF/1988.

Tal competência é exclusiva do TCU, não havendo como o Congresso Nacional (CN) imiscuir-se na atividade da Corte, restando evidenciado, portanto, que não há falar em subordinação do Tribunal em relação ao CN, pois, se assim fosse, dependeria da chancela deste para exercer suas atividades, o que não ocorre.

Meirelles⁴ informa que órgãos subalternos: ‘são todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução.’

(...)

Em conclusão, o TCU auxilia o Congresso Nacional sem, no entanto, ser subordinado a este e nem a qualquer dos Poderes.

(...)

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 66.

Antes de definirmos a posição institucional dos tribunais de contas, tomando como paradigma o TCU, temos que ter em mente que, conforme já asseveramos, esses órgãos são independentes e, ainda, autônomos. São independentes porque a própria Constituição atribui aos tribunais de contas competências próprias e privativas: artigos 33, § 2º, e 71. Não podemos nos esquecer de que as competências das cortes de contas não são delegadas pelos poderes legislativos, mas decorrem do próprio texto constitucional.

Com relação a esse tema, consideramos pertinente anotar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal se posicionou da seguinte forma: 'o Tribunal de Contas da União não é preposto do Legislativo. A função que exerce recebe diretamente da Constituição Federal, que lhe define as atribuições'.

Quanto à autonomia do Tribunal de Contas da União, ela se faz presente pela possibilidade de o TCU ditar a forma como pretende atuar para o cumprimento de sua missão constitucional; pelo fato de possuir orçamento próprio; bem como por ter iniciativa de lei para definir o plano de cargos e salários de seus servidores, entre outras atribuições. Essa autonomia encontra guarida na Constituição Federal, ao combinarmos os artigos 73 e 96 da Carta Política."

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União pode ser considerado o órgão técnico de controle enquanto que o Congresso Nacional é órgão político. O termo político não está sendo aqui empregado com conotação pejorativa, mas sim no seu conceito mais nobre, que, segundo o Dicionário Aurélio Eletrônico, significa o "conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução."

Bobbio, por sua vez, apresenta uma definição mais técnica do termo política (2000, p. 160):

"Na era moderna o termo perdeu seu significado original, tendo sido paulatinamente substituído por outras expressões tais como 'ciência do Estado', 'doutrina do Estado', 'ciência política', 'filosofia política' etc., para enfim ser habitualmente empregado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a pólis, isto é, o Estado. Dessa atividade, a pólis ora é o sujeito, donde pertencem à esfera da política atos como o de comandar (ou proibir) algo, com efeitos vinculantes para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o de legislar com normas válidas *erga omnes*, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante; ora objeto, donde pertencem à esfera da política ações tais como conquistar, manter, defender, ampliar, reformar, abater, derrubar o poder estatal etc."

O Poder Legislativo possui como funções precípua controlar e legislar. Essas funções acabam por se confundir, na medida em que para a boa realização da primeira, tem-se a necessidade de um ordenamento jurídico justo e eficiente. As ações de controle não se limitam ao julgamento das contas dos administradores públicos ou à aplicação de sanções em caso de malversação de recursos públicos. O Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que deve produzir normas que desestimulem a corrupção e o desvio de recursos públicos, não pode permitir que essas normas engessem sobremaneira a Pública Administração, de modo que seja inviável a concretização das políticas públicas. Achar o meio termo entre esses dois extremos é matéria assaz árdua.

Não se pode olvidar, ainda, que a Constituição Federal deu ao orçamento brasileiro a forma de lei, devendo ser, portanto, aprovado pelo Congresso Nacional. Essa é, sem dúvida, importante forma de controle dos gastos públicos, na medida em que pode direcionar para quais programas de governo os recursos serão destinados.

Para a realização dessa forma de controle, o Congresso Nacional conta com imprescindível apoio do Tribunal de Contas da União. Por meio de auditorias de natureza operacional, a Corte de Contas pode realizar o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Por vezes, o relatório final de uma auditoria de natureza operacional aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União contém recomendações no sentido de que seja elaborado projeto de lei a fim de aprimorar o programa de governo avaliado.

Nesse sentido, foram as seguintes deliberações do Tribunal de Contas da União:

a) Acórdão 564/2006 - Plenário, de 19/4/2006, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, exarado nos autos do TC-013.181/2004-4, que recomendou à Advocacia-Geral da União a realização de estudos sobre a rotatividade/evasão de Procuradores Federais de seus quadros, com vistas a encaminhar Projeto de Lei à Casa Civil da Presidência da República de forma a criar mecanismos que incentivem a permanência desses profissionais na respectiva carreira; e

b) Acórdão 2.813/2009 - Plenário, de 25/11/2009, Relator Ministro Arolde Cedraz, exarado nos autos do TC-002.024/2009-5, que recomendou à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a realização de estudos para elaboração de anteprojeto de lei relativo à criação

do contrato de desempenho institucional e avaliação da possibilidade de aplicação do aludido instrumento aos hospitais universitários.

Outra forma de auxílio prestado pela Corte de Contas ocorre quando técnicos do TCU são cedidos ao Congresso Nacional para prestarem serviços técnico-especializados nas Comissões Parlamentares de Inquérito.

A título de curiosidade, vale citar que, nos últimos três anos, foram cedidos servidores para participarem das seguintes comissões:

a) Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar “a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país” (CPI da Dívida Pública);

b) Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados com a finalidade de “investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram a pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, corrupção, crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal - LEP” (CPI do Sistema Carcerário);

c) Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a “investigar a formação dos valores das tarifas de energia elétrica no Brasil, a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) na autorização dos reajustes e reposicionamentos tarifários a título de reequilíbrio econômico-financeiro e esclarecer os motivos pelos quais a tarifa média de energia elétrica no Brasil ser maior do que em nações do chamado G-7, grupo dos 7 países mais desenvolvidos do mundo” (CPI das Tarifas de Energia Elétrica);

d) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a “apurar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e B combustíveis (ANP), relacionadas com: i) indícios de fraudes nas licitações para reforma de plataformas de exploração de petróleo, apontadas pela operação ‘Águas Profundas’ da Polícia Federal; ii) graves irregularidades nos contratos de construção de plataformas, apontadas pelo Tribunal de Contas da União; iii) indícios de superfaturamento na construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, apontados por relatório do Tribunal de Contas da União; iv) denúncias de desvios de dinheiro dos “royalties” do petróleo, apontados pela operação ‘Royalties’, da Polícia Federal; v) denúncias do Ministério Público Federal sobre fraudes envolvendo pagamentos, acordos e indenizações feitos pela ANP a usineiros; vi) denúncias de uso de artifícios contábeis que resultaram em redução do recolhimento de impostos e contribuições no valor de 4,3 bilhões de reais; vii) denúncias de irregularidades no uso de verbas de patrocínio da estatal” (CPI da PETROBRAS);

e) Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a apurar “a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior” (CPI das ONG’s);

f) Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a “apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas a desvios e irregularidades verificados em convênios e contratos firmados entre a União e organizações ou entidades de reforma e desenvolvimento agrários, investigar o financiamento clandestino, evasão de recursos para invasão de terras, analisar e diagnosticar a estrutura fundiária agrária

brasileira e, em especial, a promoção e execução da reforma agrária” (CPMI do MST);

g) Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a “investigar o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF (Cartões Corporativos) por integrantes da Administração Pública Federal, denominados ecônomos” (CPMI dos Cartões Corporativos).

A título de ilustração, com a intenção de demonstrar a qualidade e a importância dos trabalhos exercidos pelos técnicos desta Corte no apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito, vale trazer à baila as palavras do Senador Álvaro Dias, Presidente da CPMI da Terra, ao agradecer a participação de servidor do Tribunal na aludida Comissão:

“Aproveito o ensejo para agradecer a Vossa Excelência pela contribuição prestada por esse Tribunal às atividades da Comissão de Inquérito por mim presidida. Cumpre salientar que o servidor desempenhou suas tarefas com zelo e dedicação exemplares, representando condignamente o corpo técnico dessa Casa perante o Congresso Nacional. Assim, solicito que seja registrado no assentamento funcional do supracitado servidor elogio a respeito de seu destacado desempenho junto ao Senado Federal, bem como a publicação do referidos elogio no órgão interno de pessoal dessa Egrégia Corte.”

O apoio prestado pelo Tribunal de Contas da União na elaboração do orçamento por meio das auditorias de obras não poderia deixar de ser citado neste espaço. Desde 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias vêm, repetidamente, disciplinando que a Corte de Contas deve remeter à Comissão Mista de Orçamentos a relação das obras com indícios de irregularidades.

Vale trazer a lume o disposto no inciso I do art. 69 da Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997, que dispõe sobre as diretrizes para

elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências:

“Art. 69. O Tribunal de Contas da União enviará à comissão mista permanente prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até 30 de setembro de 1997:

I – relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão, ainda que os processos se encontrem em tramitação, incluídas ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional-programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executante, a localização da obra, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela comissão;”

Consoante disposto no Relatório de Obras Fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2009, o Tribunal, naquele exercício, fiscalizou 219 obras, dessas 41 continham graves irregularidades que recomendavam a paralisação do empreendimento. O volume de recursos fiscalizados foi superior a trinta e cinco bilhões de reais, e a atuação do Tribunal proporcionou benefício estimado superior a um bilhão de reais.

A partir dos dados apresentados pelo Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional, ao votar a Lei Orçamentária Anual, pode decidir se destina ou não recursos para as obras com indícios de irregularidades graves.

É comum o questionamento acerca da efetividade da paralisação de uma obra. Tem-se ventilado que a paralisação de obras por parte do Tribunal de Contas da União traria mais malefícios do que benefícios para a sociedade. Com relação ao tema, é conveniente explicitar que existem duas formas de paralisação decorrentes de ações do TCU. A primeira quando a Corte de Contas, ao realizar as fiscalizações, informa, via relatório

anual encaminhado ao Congresso Nacional, as obras com indícios de irregularidades graves que recomendam a sua paralisação. Nesses casos, não é o próprio Tribunal que faz a paralisação e sim o Congresso Nacional ao votar a Lei Orçamentária Anual, porquanto deixa de destinar recursos para determinados empreendimentos, fazendo com que, em consequência, a obra deixe de ter continuidade. A segunda forma ocorre quando, em meio a uma fiscalização, a Corte de Contas encontra indícios de irregularidades graves que, se confirmados, podem trazer dano ao erário de difícil reparação. Diante dessas situações, o Tribunal, por força do art. 276 de seu Regimento Interno/TCU, pode, por meio de medida cautelar, determinar a paralisação da obra, até que as irregularidades sejam esclarecidas. Oportuno mencionar que essas medidas somente são utilizadas quando o risco de continuação seja excessivamente danoso para o erário ou para a sociedade.

O Tribunal visa a evitar que obras com imperfeições de projeto tenham continuidade, uma vez que podem, no futuro, trazer problemas para o usuário ou grande prejuízo para o erário. Foi o caso, por exemplo, do que ocorreu na construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (São Paulo), em que uma atuação preventiva do Tribunal poderia ter evitado prejuízos de mais de cento e cinquenta milhões de reais, que atualizados a valores correntes correspondem a mais de trezentos e cinquenta milhões de reais. É certo que, a despeito de a Constituição Federal conceder eficácia de título executivo às decisões do Tribunal de Contas da União de que resultem a imputação de débito e multa, dificilmente essa importância retornará aos cofres públicos.

8. Conclusão

Diversas outras competências do Tribunal de Contas da União poderiam ter sido citadas, uma vez que as tarefas do Tribunal não se cingem às aqui apontadas. Optou-

se, entretanto, por mencionar aquelas que guardam maior proximidade com os trabalhos ordinariamente desenvolvidos pelo Congresso Nacional.

O trabalho diuturno do Tribunal de Contas da União objetiva fazer com que os recursos públicos sejam gastos unicamente em prol da coletividade. A missão do Tribunal, consoante disciplinado por meio Portaria-TCU nº 59, de 20 de janeiro de 2003, é “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade”. Para tanto, a Corte de Contas envida todos os esforços para cumprir com eficiência a sua missão. Além de preocupar-se constantemente com o aperfeiçoamento do seu corpo técnico, que, com toda certeza, encontra-se entre os melhores da Administração Pública brasileira, busca estar próximo da sociedade, para saber onde pode estar havendo desvios de recursos públicos ou, ainda, onde os serviços públicos prestados não estão sendo condizentes com as necessidades da sociedade.

Ademais, o Tribunal realiza diversas ações pedagógicas com intuito de aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos. Como exemplo, pode-se citar o programa “Capacitação de Gestores Públicos”, que oferece cursos, na modalidade de ensino a distância, para servidores de órgãos interessados em aperfeiçoar suas competências de forma a contribuir para o aprimoramento da gestão pública. Vale mencionar que, desde a primeira oferta de turmas, ocorrida em abril deste ano, mais de 10.000 servidores já se inscreveram para participar dessas ações educacionais. Entre os cursos oferecidos, destacam-se os seguintes: “Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal”, “Licitações e Contratos Administrativos” e “Prestação de Contas de Convênios”.

Como exposto várias vezes no corpo deste trabalho, o controle dos gastos, por força constitucional, é de competência do Congresso Nacional. Nada obstante, cumpre ao Tribunal de Contas da União exercer importante papel de auxiliar o Congresso

nessa missão. A atuação da Corte de Contas possibilita, entre outras coisas, que as Casas do Legislativo possam realizar a repartição do orçamento sem destinar verbas a obras que tenham sido apontadas com indícios de irregularidades graves. O trabalho do Tribunal pode, também, subsidiar o Congresso Nacional a aperfeiçoar a legislação destinada a disciplinar a ação dos gestores públicos, uma vez que diversas auditorias, as denominadas de natureza operacional, se debruçam na avaliação das políticas públicas.

As atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União encontram-se dentre as mais relevantes da Administração Pública, porquanto interessa a todos os cidadãos saber como os recursos que lhes são retirados por meio de impostos e outros tributos estão sendo empregados. Convém citar que, a despeito de não se poder mensurar exatamente o benefício que a Corte de Contas traz para a sociedade, é possível estimar, de acordo com os dados constantes no Relatório Anual de Atividades do Tribunal de Contas da União de 2009, que, para cada R\$ 1,00 (um real) do Orçamento da União alocado ao TCU, o retorno ao país foi de R\$ 18,6 (dezoito reais e seis centavos).

Referências

ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de e CUNHA, Estevão dos Santos. *Curso de Controle Externo*. 1ª edição. – Brasília: Obscursos, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero, tradução Daniela Beccaccia Versiani. – Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição/5ª tiragem. – São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 17 fev. 2010. 15:30.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório Anual de Atividades: 2009/Tribunal de Contas da

União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 26ª edição. atualizada pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – São Paulo: Saraiva, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. Edição. – São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Tradução Jean Melville. – São Paulo: Martin Claret, 2009 – (Série Ouro).

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília, 1990.

PEIXINHO, Manoel Messias e RICARDO GUANABARA. *Comissões Parlamentares de Inquérito – Princípios, Poderes e Limites*. 2ª edição. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª Edição. – São Paulo: Malheiros, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 564/2006-TCU-Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/pt/md?qn=1>> Acesso em 23 jul. 2010. 15:00.

_____. *Acórdão 2.813/2009-TCU-Plenário*. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=2&dpp=20&p=0>> Acesso em 23 jul. 2010. 15:00.