

# ***A QUESTÃO INSTITUCIONAL BRASILEIRA E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA DEFESA DOS RECURSOS PÚBLICOS\****

---

**FERNANDO GONÇALVES\*\***

*Membro do Conselho de Administração do TRF 1ª Região*

Antes de iniciar a minha concisa exposição, desejo agradecer aos organizadores deste evento, na pessoa do Dr. Mark Ramos Kuschick, Presidente do Centro de Auditores Públicos Externos — CEAPE, o convite a mim formulado para que discorresse sobre «A Questão Institucional Brasileira e o Papel dos Tribunais de Contas na Defesa dos Recursos Públicos». O convite honrou-me sobremaneira. Credito a honraria muito mais ao centenário TCU, de que sou integrante e que hoje tenho a satisfação de representar, do que a minha pessoa.

O tema que me cabe abordar focaliza *stricto sensu* a atuação dos Tribunais de Contas, como instituições livres e independentes incumbidas de cuidar da *res publica*.

Vivemos um Estado Democrático de Direito, numa República consolidada em nome do povo, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e que se assenta na tripartição de poderes, consagrada no constitucionalismo do século passado.

Proclamamos a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, fazendo com que — como dizia Ulysses Guimarães — o Homem seja o fim e o Estado, apenas o meio.

O exercício do poder do Estado, dividímo-lo em três funções: ao Poder Executivo cabe a administração do organismo estatal; ao Poder Legislativo, a elaboração das leis; e ao Poder Judiciário, o zelo pelo seu fiel cumprimento.

Sendo o povo o titular dos direitos no estado democrático que criamos, dele devendo emanar todo o poder, como afirma a nossa Constituição — é necessário que se organizem instituições fortes e sólidas para reger os seus destinos e conduzi-lo ao atingimento dos objetivos fundamentais de cidadania e dignidade. Tais organismos devem existir de per si, com liberdade e autonomia para que não se abalancem ao sabor das idiossincrasias de grupos ou parcelas minoritárias da população que, porventura, possam desviar ou desvirtuar as suas finalidades.

Mas isso tem um custo econômico-financeiro, devendo o povo prover as instituições dos meios materiais necessários à execução de suas atividades precípuas.

Por isso, a alocação desses meios deve ser claramente definida em peças de planejamento e orçamentação para que possam eles ser usados de modo parcimonioso e adequado, pelos ordenadores de despesa que venham a assumir esse mandato, agindo em nome da Nação através de seus diversos organismos aziendais.

Do mesmo modo que cabe ao povo prover de meios o aparelho estatal, cabe aos mandatários que administram essa máquina, dar contas de sua gestão, incumbindo ao povo, através de representação legítima, a fiscalização dos gastos e aplicações, para avaliar sua correção, o desempenho e os resultados alcançados.

A fiscalização, pois, é procedimento fundamental para o adequado funcionamento do sistema democrático de governo, assegurando a participação da comunidade na vigilância do comportamento das contas públicas.

O sistema organizado no Brasil contempla o Controle Interno executado por unidades do próprio Poder gastante e o Controle Externo a cargo do Poder Legislativo.

O Controle Externo é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre todo e qualquer ato de gestão pública, e compreende um ramo político visando a garantia dos interesses superiores do Estado e da comunidade, e outro, técnico, voltado para a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial.

Para o exercício do controle do ponto de vista técnico as casas legislativas, por disposições constitucionais, utilizam-se do auxílio dos Tribunais de Contas.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União — Colegiado que tenho a honra de integrar e aqui representar — tem marcado a sua presença por mais de 100 anos, desde que se editou o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890 e que se institucionalizou em 1891, na Carta Magna então promulgada.

A filosofia que lhe deu origem, felizmente, tem se mantido ao longo da edição de todas as constituições do País, as quais vê-lhe conferindo o signo da independência, colocado que está em posição autônoma e imune a quaisquer pressões.

O TCU é a instituição que, livre e independentemente, deve cuidar da res publica. Prerrogativas as possui, sobretudo com a ampliação de poderes e atribuições advinda da Constituição de 1988.

Desde a Constituição de 1934, que manteve a atribuição fiscalizadora do Tribunal, foi-lhe dado poder para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, ampla e irrestritamente, fossem quais fossem, sem distinguir quem fosse.

Dinheiros e bens públicos e responsáveis por eles passaram a se sujeitar à jurisdição fiscal e judicante do Tribunal, por soberana decisão constitucional.

O ex-Procurador-Geral e Ministro aposentado da Corte de Contas, Ivan Luz, na análise dos textos constitucionais, retira a conclusão, a seu ver inarredável, de que «não é dado ao Legislador ordinário dispor limitando a competência do Tribunal, diante da amplitude, sem restrição qualquer, daqueles textos.»

A Constituição Federal de 1988 trouxe auspiciosas e significativas inovações no campo do controle governamental, a se destacar:

1. a ampliação do alcance da fiscalização, estendendo-a além dos aspectos financeiro, orçamentário, patrimonial e contábil, para alcançar também o operacional; e

2. a ampliação do leque de jurisdicionados ao TCU.

Daí decorre que o TCU, como órgão a quem incumbe exercer o Controle Externo, em auxílio ao Congresso Nacional, funciona a dois níveis: como órgão de auditoria e como órgão julgante.

A ele cabe julgar as contas dos gestores da coisa pública, incluindo-se aí qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assumam obrigações de natureza pecuniária.

Para esse mister sua Lei Orgânica (Lei n. 8.443/92) determina o julgamento das contas pela regularidade, quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão, podendo fazer ressalvas quando evidenciadas impropriedades ou falta de natureza formal das quais não resulte dano ao erário.

Julgará pela irregularidade as contas quando comprovar omissão no dever de prestá-las; a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar; dano ao erário; desfalque ou desvio de valores públicos.

No caso de a irregularidade ou dano serem provocados por terceiros, como contratante ou parte interessada, o Tribunal deverá remeter imediatamente a documentação para ajuizamento por parte do Ministério Público da União.

A Lei Orgânica do TCU, a par do elastecimento de suas atribuições cometidas pela Carta Magna de 1988, incorpora mudanças significativas no que tange à aplicação de sanções por parte da Corte de Contas.

Deste modo, pode o Tribunal aplicar multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário ao responsável julgado em débito (art. 57).

Ainda que não haja débito, pode o TCU aplicar hoje multa de até Cr\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil cruzeiros reais) aos responsáveis por:

- contas julgadas irregulares;
- infração à norma legal ou regulamentar;
- ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- não atendimento de diligências do Tribunal;
- obstrução dos trabalhos de inspeções e auditorias; e
- reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal (art. 58).

Se o Tribunal considerar grave a infração cometida, poderá inabilitar o responsável, por um período entre cinco e oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (art. 60).

Por fim, pode o Tribunal solicitar à Advocacia Geral da União ou, conforme o caso, às entidades jurisdicionadas que tomem as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (art. 61).

Outra importante inovação trouxe em seu bojo a Lei Orgânica do TCU. Trata-se da faculdade de determinar, cautelarmente, no início ou no curso de qualquer apuração, o afastamento temporário de administradores. A condição posta para fundamentar essa decisão relaciona-se com a existência de indícios de que a permanência do gestor no cargo possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento (art. 44).

Em circunstâncias análogas, pode também o Tribunal decretar a indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, em valor suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração (art. 44, § 2º).

Interessa ainda assinalar que se tornam inelegíveis para o exercício de cargos ou funções públicas, aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por irregularidade, conforme dispõe a Lei Complementar nº 64/90 e a Lei Orgânica do TCU em seu art. 91.

As tomadas e prestações de contas anuais dos órgãos públicos, que vêm rotineiramente ao exame da Corte, como sabemos, não refletem com precisão a realidade da gestão pública. Cabe-lhe, então, de ofício, buscar as evidências necessárias para que possa proferir um julgamento condizente com a realidade dos fatos da gestão patrimonial.

No exercício da fiscalização ou no saneamento dos autos de contas, o Tribunal pode determinar a realização de inspeções, auditorias ou diligências, cabendo aos gestores atendê-lo em suas solicitações.

A Lei Orgânica prescreve que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal sob qualquer pretexto. No caso de sonegação, o Tribunal pode adotar contra o responsável as sanções previstas no art. 58 de sua Lei Orgânica.

Na verdade, o êxito da atividade fiscalizadora dos Tribunais de Contas repousa na geração da expectativa de controle, mas que no poder coercitivo que possa surgir da ação judicante.

Por isso, ao longo de toda a minha permanência no TCU tenho propugnado a presença do Tribunal nas ruas, junto às repartições jurisdicionadas, para que se possa evitar o desperdício e as malversações dos recursos públicos, e possibilitar a correção dos rumos adotados pela Administração Pública, antes que ocorra o mal maior e se possa apenas julgar o fato consumado.

Entendo que mais vale evitar o malefício do que penalizar o seu autor, pois a penalidade não reverterá em benefício da comunidade lesada.

É claro que o poder judicante é necessário, mas a ação concomitante é sempre mais eficaz à medida em que pode tolher o ato lesivo ainda no nascedouro e carrega em si alta dose de advertência, inibindo a atitude daqueles que poderiam lesar o Erário, confiantes na impunidade.

Entre nós, com o despertar da cidadania, não mais se pode admitir a má gestão dos parques e minguados recursos públicos, cabendo a todos os cidadãos, especialmente nós que milhamos em órgãos de controle e fiscalização, a vigilância constante e aos Tribunais de Contas, o

uso de toda a sua competência, através de medidas ágeis e enérgicas para erradicar a corrupção, o desperdício e a malversação dos dinheiros públicos.

O uso completo e eficiente de todo o instrumental e poder postos à disposição dos Tribunais, é o caminho mais eficaz para levar a máquina estatal a, de fato, cumprir a sua missão de administradora dos recursos do povo, cujo bem estar social é objeto e a razão da existência do próprio Estado.