

DEPOIMENTOS

A importância do Tribunal de Contas da União no combate à corrupção*

Elvia Lordello Castello Branco**

Honra-me estar aqui, a convite do ilustre presidente do Capítulo Brasileiro da Sociedade Internacional para o Desenvolvimento, Heraldo Alves Costa, velho e prezado amigo, para falar sobre o Tribunal de Contas da União e o combate à corrupção.

A moralidade da administração pública é o objetivo visado e perseguido pelo Tribunal de Contas, a seu *ratio-essendi*, objetivo a que o vocaciona a Constituição ao fazê-lo parte integrante do sistema de fiscalização e controle dos atos e fatos ligados às receitas e despesas do Estado (arts. 70, 71, 74 e 161, parágrafo único).

Forjada na fermentação política, social e econômica que levou à República e inserida em sua primeira Lei Maior, a instituição sobreviveu a todos os regimes políticos. Seu desempenho, entretanto, passou a ser mais eficiente e, portanto, mais conhecido, a partir da Constituição de 1967, a qual introduziu profunda modificação no sistema de fiscalização financeira e orçamentária da União. Ao tempo que extinguiu o registro prévio dos atos que importassem obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, inclusive o registro dos contratos, conferiu ao tribunal o poder de inspeção e criou o controle interno no Poder Executivo, com a finalidade de propiciar condições indispensáveis à eficácia do controle externo e à regularidade da realização da receita e da despesa.

Cabia também ao controle interno acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento, bem como avaliar os resultados atingidos pela administração, inclusive na execução dos contratos.

Houve quem tivesse visto na extinção do registro prévio o enfraquecimento da Corte de Contas. Ao contrário disso, sempre pensei, o que visou o novo texto constitucional foi tornar os administradores mais responsáveis e permitir ao tribunal conhecimento mais detalhado e vivo da matéria sujeita a seu exame e deliberação.

* Este depoimento, recebido em set. e aceito em dez. 1996, corresponde à palestra proferida pela autora em reunião da SID Brasil, Sociedade para o Desenvolvimento Internacional, em 2 jul. 1996.

** Bacharel em direito e jornalista. Primeira mulher a alcançar a magistratura no Brasil, foi procuradora-geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal durante duas décadas e ministra do Tribunal de Contas da União, onde se aposentou, ao concluir mandato como presidente da instituição.

Outras inovações vieram com a Carta de 1967. Autorizou a criação de quadro próprio de pessoal para a Corte de Contas. Permitiu sua divisão em câmaras, o que acelerou o julgamento dos processos. Autorizou, ainda, ao tribunal representar ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre as irregularidades e abusos acaso verificados por ocasião do exame de processos ou realização de inspeções. Conferiu-lhe o poder de suspensão dos atos que impugnasse, à exceção dos contratos; neste caso, a suspensão seria determinada pelo Congresso.

O respeito que o tribunal tem merecido da sociedade e de seus jurisdicionados e o reconhecimento da imprescindibilidade de sua atuação preventiva e punitiva de irregularidades e desmandos da máquina administrativa, que não raro se assemelham à corrupção *lato sensu*, levaram os constituintes de 1988 a alargar-lhe a competência como órgão integrante do controle externo, como tem sido tão amplamente difundido.

Passaram a ser julgadas pelo tribunal as contas dos responsáveis por dinheiro e bens públicos não só da administração direta, como também da indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.

As contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital a União participe de forma direta ou indireta passaram também a ser objeto de sua fiscalização. Essa competência, aliás, não tem sido exercida em relação à Itaipu Binacional. A empresa é submetida ao regime do direito internacional, sujeitando-se, assim, somente ao que ditam os seus atos constitutivos, e não às normas do direito dos países contratantes. Nesse sentido, oficiou o Tribunal ao Presidente da República, pedindo-lhe a adoção das medidas que possibilitem essa fiscalização, medidas essas a serem tomadas em conjunto com o governo do Paraguai.

Passou o tribunal a fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pela União aos estados, municípios e Distrito Federal, mediante acordos, ajustes e convênios. Ao controle interno cabe a fiscalização dos recursos repassados às entidades de direito privado, e, quando verifica irregularidades na aplicação de tais recursos, esse controle instaura uma tomada de contas especial, a ser submetida ao julgamento do tribunal.

Em matéria de pessoal, o tribunal passou a examinar também os atos de nomeação, a qualquer título, nas administrações direta e indireta, em toda a sua extensão, excetuadas as nomeações para cargos em comissão.

O controle interno foi instituído também no Judiciário e no Legislativo, estabelecendo a Constituição que os responsáveis por ele, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, delas darão conhecimento ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

A colaboração estreita entre o Congresso Nacional e o tribunal na apuração de irregularidades adquiriu foro constitucional, assim como a eficácia de título executivo já reconhecido às decisões da corte de que resultem débito ou multas.

À competência do tribunal passou a fiscalização da renúncia de receitas.

No caso de impugnação de contratos, se o Congresso ou o Executivo não os sustarem no prazo de 90 dias, o tribunal decidirá a respeito.

Em matéria de sanções, instituiu-se a multa proporcional ao dano causado ao erário.

Tão ou mais importante que o alargamento da competência e jurisdição do tribunal, foi a filosofia de controle e fiscalização adotada pela Lei Magna de 1988. Com efeito, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades das administrações direta e indireta ultrapassou os limites estreitos da simples legalidade, para abranger também o exame da legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade dos gastos públicos.

As auditorias realizadas de acordo com esses parâmetros permitem ao tribunal: avaliar se os gastos públicos atendem aos interesses da sociedade, legitimando-os, e se foram feitos pelo menor ou melhor custo; conhecer a organização e funcionamento dos órgãos e entidades das administrações direta e indireta, dos fundos legalmente instituídos, e, afinal, aferir os resultados pelos programas e projetos governamentais.

A avaliação de resultados interessa sobretudo aos órgãos de controle, diante do modelo de desenvolvimento social e econômico em evolução em todo o mundo. É mais eficiente que o simples controle formal e jurídico, no sentido estrito. É o que permite verificar a justa relação entre as ações públicas e aquilo que a sociedade espera do governo, a quem confia parte do fruto de seu trabalho por meio dos vários tipos de tributo que lhe são devidos.

É também a fiscalização, em profundidade e extensão, que permite a apuração de desperdícios e desvio de finalidade dos recursos empregados pelos gestores públicos na execução de obras e serviços, da inadequação do uso de bens e espaços públicos, e de tantas outras infringências aos princípios de moralidade da administração pública. Em muitas dessas irregularidades podem estar subjacentes atos de corrupção tais como tipificados pelo Código Penal.

As competências e atividades do tribunal estão desdobradas e explicitadas na sua lei orgânica (Lei nº 8.443, de 16 jul. 1992), no seu regimento interno e nas demais normas que baixa no exercício constitucional do seu poder regulamentar.

Sua ação fiscalizadora assume várias formas: julgamento de contas; acompanhamento de processos licitatórios, instrumentos de contrato e sua execução; fiscalização de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres; fiscalização de subvenções, auxílios e contribuições; fiscalização da renúncia de receitas, com o objetivo de verificar a eficiência e economicidade das ações desenvolvidas pelos órgãos beneficiados com o favor legal e pelos encarregados de sua supervisão, bem como o real resultado sócio-econômico dessas renúncias (benefícios fiscais); acompanhamento da arrecadação da receita em todas as etapas; apuração das denúncias formuladas por cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos sobre irregularidades ou ilegalidades cometidas por administradores e responsáveis sob sua jurisdição, e em matéria de sua competência; fiscalização dos fundos partidários, da aplicação dos recursos provenientes da exploração do petróleo, gás e xisto betuminoso, devidos aos estados, Distrito Federal e municí-

pios e ao Ministério da Marinha; fiscalização das privatizações em todos os estágios.

Para o exercício de suas funções fiscalizadoras valem-se as unidades administrativas do tribunal de vários serviços de informatização de dados. Têm acesso ao Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), instalado na Secretaria do Tesouro Nacional, ao Siape (Sistema Integrado de Administração de Pessoal), ao Sidor (Sistema Integrado de Dados Orçamentários), ao Serpro (Serviço de Processamento de Dados), ao Prodasen (Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal), ao Spiu (Sistema Patrimonial da União) e ao Juris (Sistema de Informações sobre Normas, Jurisprudência e Deliberações do TCU). São instrumentos de trabalho que lhe permitem verificações imediatas de todas as receitas administradas pela União, dos atos relativos a admissões, aposentadorias, reformas e pensões, e de dados sobre o patrimônio, além de lhe fornecerem informações sobre suas próprias atividades.

A utilização desses sistemas agiliza as atividades do tribunal, permitindo-lhe ser eficiente com um quadro de pessoal muito pequeno: conta apenas com 1.938 servidores para a execução de todas as atividades-meio e fim na sede e em todos os estados da federação.

No intuito de troca de experiências e colaboração mútua, o TCU tem firmado convênios com os Tribunais de Contas dos estados e municípios, com inegáveis vantagens no campo da fiscalização dos recursos repassados àquelas unidades federadas e participação dos funcionários daquelas instituições nos cursos ministrados pelo tribunal, na sede e Secretarias de Controle Externo nos estados.

Ultimamente foi firmado convênio com a Advocacia Geral da União, para acompanhamento e agilização dos processos de cobrança executiva em curso naquele órgão e nos tribunais. Além desse, há convênios com instituições de controle e fiscalização de países estrangeiros. O TCU é filiado à Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) e à Olacefs (Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

O tribunal procura por esses meios enriquecer-se para dar à sociedade que o suporta a resposta que dele espera como órgão cuja função primordial é assegurar a ética na administração da *res publica*.

Fiscaliza, ainda, o tribunal a aplicação dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e a entrega das parcelas devidas aos estados, Distrito Federal e municípios, cujas quotas compete ao tribunal calcular, com base nas informações sobre o contingente populacional que lhe são fornecidas pelo IBGE.

Decide, também, o tribunal, reunido em plenário, sobre as consultas relativas a dúvidas suscitadas pela aplicação de dispositivos legais em matéria de sua competência, e formuladas pelas autoridades às quais a lei confere essa prerrogativa.

Competência da maior relevância é o que lhe atribui o inciso I do art. 71 da Constituição: apreciar as contas do governo, que o presidente da República apre-

senta ao julgamento do Congresso Nacional, mediante parecer prévio, antecedido de amplo relatório sobre os fatos e atos examinados.

As contas do governo consistem nos balanços gerais da União e no relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos referidos no art. 165, § 5º, da Constituição: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento nas empresas de cujo capital a União participe majoritariamente com direito a voto, e o orçamento da seguridade social. Esse relatório contém informações sobre as atividades não só do Poder Executivo, como também daquelas desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Advocacia Geral da União.

Porém, o relator das contas do governo não se atém só aos elementos que lhe são remetidos pelo órgão do controle interno. Poderá solicitar esclarecimentos e determinar às unidades competentes as pesquisas que entender necessárias à realização do seu trabalho.

O relatório que antecede o parecer prévio deve conter, além de informações sobre a observância das normas que regem a execução dos orçamentos federais e o cumprimento dos programas neles previstos, dados que permitam examinar o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país.

A análise crítica feita pelo relator e por cada um dos ministros sobre a execução dos orçamentos seria de grande valia para a correção dos rumos da ação governamental se o Congresso Nacional julgasse as contas do governo logo em seguida à sua apresentação. Se assim fosse, não continuariam inobservados, entre outros, os dispositivos constitucionais relativos ao emprego de recursos na educação fundamental, tema abordado anualmente pelo tribunal.

Cabe também ao tribunal, por disposição da Lei nº 8.730/93, o exame das declarações de bens do presidente e do vice-presidente da República, dos ministros de Estado, parlamentares, membros do Ministério Público, magistrados e de todos que exerçam cargos eletivos e função de confiança na administração pública federal, com o fim de acompanhar a evolução do patrimônio dessas autoridades e agentes públicos e compatibilizá-la com os ganhos declarados. As imperfeições da lei têm tornado sua execução extremamente difícil, o que levou o ministro Fernando Gonçalves a solicitar ao tribunal a constituição de grupo de trabalho para estudar modificações a serem introduzidas pelo Legislativo, a fim de torná-la exequível.

Está também, como não podia deixar de ser, munido o tribunal com o poder de sanção. Ao julgar as contas irregulares, quantificará e ordenará o recolhimento do débito pelo responsável ou responsáveis. Poderá, também, cominar-lhes multa de até 100% do valor do dano causado ao erário. Não havendo débito mas prática de atos com grave infração a normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, ou patrimonial, aplicará multa na gradação estabelecida nos seus atos normativos. De pesadas multas são passí-

veis os que não atenderem às diligências do tribunal, ou dificultarem, de qualquer modo, o exercício de sua ação fiscalizadora.

Não recolhido o débito pelo responsável, formalizará o tribunal processo que encaminhará à Advocacia Geral da União, para que promova a cobrança executiva.

Ao lado dessas sanções e das penalidades administrativas a serem aplicadas pelas autoridades competentes, pode, ainda, o tribunal declarar inabilitação, do responsável, por período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal.

Se o tribunal, por outro lado, verificar a ocorrência de fraude em processo licitatório, declarará a inidoneidade do fraudador para participar, por um período de até cinco anos, de licitação na administração pública federal.

Compete, ainda, ao tribunal, na guarda dos bens e dinheiros e da moralidade pública, e como medida cautelar, determinar o afastamento temporário de responsável cujos atos estejam sob exame e julgamento, quando houver indícios de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa dificultar a ação fiscalizadora do tribunal, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

A autoridade a quem competir o afastamento do servidor será considerada solidariamente responsável se não der execução à deliberação do tribunal, o qual poderá, ainda, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade dos bens do responsável, como garantia do ressarcimento dos danos em apuração, bem como, por meio do seu Ministério Público, solicitar à Advocacia Geral da União o arresto de bens do responsável julgado em débito.

Outra atribuição do Tribunal é remeter ao Ministério Público Eleitoral lista dos responsáveis cujas contas tenham sido julgadas irregulares, para que a Justiça Eleitoral declare ou não sua inelegibilidade.

Em sua estreita colaboração com o Congresso Nacional e com a Justiça Eleitoral, põe-lhes a corte à disposição significativo número de servidores, para ajudá-los nos trabalhos das CPIs destinadas a apurar atos de corrupção ou outras irregularidades e examinar as prestações de contas de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos.

Essa colaboração tem imensurável valor e eficácia, pois o corpo de servidores do tribunal é altamente capacitado. Todas as administrações da casa, sobretudo nos últimos 10 anos, têm empenhado todos os recursos possíveis em programas de reciclagem de conhecimentos, aprendizado de novas técnicas de auditoria e avaliação de desempenho das gestões públicas. Esses cursos são ministrados na sede do tribunal ou nos estados, sob a supervisão do Instituto Serzedello Corrêa (unidade do tribunal), ou no exterior.

O tribunal tem participado de vários seminários e conferências no Brasil e no exterior.

Nas últimas décadas do século, as nações têm-se voltado para problemas que interessam à sobrevivência do homem não só quanto à sua expressão física e ma-

terial, mas também quanto a sua expressão social e moral. Elemento de desagregação da espécie humana tanto quanto a poluição, a pobreza, a devastação das matas e a desestabilização do *habitat* no reino animal, o incremento da corrupção passou a fazer parte das preocupações das sociedades e governantes.

Realizaram-se, em anos recentes, seminários e conferências na Europa e nas Américas sobre o angustiante tema, e a alguns deles têm comparecido representantes do tribunal, como o Seminário de Quito, a Conferência das Américas, em 1994, o Seminário sobre Probidade e Ética Cívica organizado pela OEA em novembro de 1995, em Washington. Reconhece-se cada vez mais o caráter internacional da atuação de grupos corruptores, sobretudo, mas não só, no tráfico de entorpecentes.

Em março de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso designou o ministro Marcos Vinícios Vilaça, presidente do tribunal, para chefiar a delegação brasileira à Conferência Interamericana Sobre Probidade Cívica e Ética, realizada em Caracas. A reunião teve como objetivos a discussão e a elaboração, pelos países-membros da Organização dos Estados Americanos, da Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Por esse instrumento, obrigam-se os Estados-membros da OEA que o ratificarem a “envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas e nos atos especificamente vinculados a seu exercício”.

O documento define os atos de corrupção no seu sentido penal clássico, trata do suborno transnacional e do enriquecimento ilícito, qualificando-os como corrupção, e cria para os Estados-partes as obrigações de colaborarem na elucidação desses crimes e na apreensão dos produtos deles resultantes, e de considerarem aqueles atos incluídos entre os delitos que dão lugar à extradição. A citada convenção, primeira do gênero na América, resultou dos trabalhos desenvolvidos nos eventos acima referidos.

Durante os últimos anos, os servidores do TCU participaram dos trabalhos investigatórios, entre outros, das comissões parlamentares de inquérito destinadas à apuração de denúncias de: corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas; irregularidades no Fundo de Participação do Tempo de Serviço; irregularidades e atos de corrupção praticados pelo Sr. Paulo César Farias, e que ficou batizada de CPI da Corrupção; irregularidades em Fundos das Estatais e na Petrobras; das possíveis irregularidades no processo de privatização da Vasp. Também tiveram participação no exame de documentos enviados ao Ministério Público pela CPI da Corrupção e nas CPIs sobre as atividades da Rádio Jovem Pan Ltda., sobre o Orçamento da União, sobre o Crédito Agrícola e sobre a concessão de benefícios previdenciários. Alguns desses trabalhos abrangeram mais de uma legislatura.

Recentemente, a pedido da Comissão Temporária do Senado Federal, destinada a “investigar as obras não-concluídas custeadas pela União e examinar sua situação” em todos os estados federados, o tribunal examinou 113 obras públicas, com custo de mais R\$3 bilhões (R\$3.259.888.576,00).

Em 1995 foram formalizados processos de cobrança executiva no valor de mais de R\$38 milhões.

Creio já havê-los cansado com a enumeração das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União, dos instrumentos de que se vale para desempenhá-las. Todas essas competências e instrumentos de nada valeriam, entretanto, não fora a sua autonomia de ação. Não é o tribunal um corpo inerte, como são os tribunais judiciários que só agem por provocação das partes e do Ministério Público. O tribunal age *motu proprio*, programa suas inspeções e auditorias, determina a instauração de tomada de contas, independentemente da iniciativa de terceiros que podem, entretanto, acioná-lo, como no caso das denúncias e dos pedidos de inspeções e auditorias solicitados pelo Congresso ou suas comissões.

Espero haver demonstrado, com essas palavras e os poucos exemplos citados, que toda a ação do tribunal dificulta, previne e combate a prática de atos contrários à moralidade na administração pública, tanto pelos servidores públicos quanto pelos particulares.

Nem sempre, porém, os atos impugnados poderiam ser enquadrados na definição de atos de corrupção tipificados nos arts. 317 e 333 do Código Penal. Além disso, se determinadas ações motivadoras de prejuízo aos cofres públicos foram impulsionadas mediante pagamento ou recebimento de vantagens pecuniárias ou de qualquer outro tipo, disso não restam provas nos processos de contas. Fraudes, estas sim, são apuradas pela corte, como as que ocorrem nos hospitais, por meio das AIH (autorizações para internações hospitalares), entre outras tantas. Fatos outros detectados pelo tribunal configuram, também, crimes definidos no Código Penal, mas há que ser sempre observada a regra da separação de instâncias: cada poder tem esfera própria de competência.

Sabemos, entretanto, que a corrupção se manifesta sob várias formas. Obras paralisadas, obras mal-executadas, desperdício de recursos, ensino mal ministrado, hospitais com serviços deficientes e desvio de finalidade das verbas públicas corrompem os impostos pagos pelos contribuintes. A impunidade é corruptora. A omissão também. O salário recebido sem a devida prestação do serviço também é corruptor.

Esse modo de ver não é só meu. Expressou-o o ministro Fernando Gonçalves no artigo "A corrupção e os sonhos de cidadania", publicado recentemente no *Jornal de Brasília*, do qual me permito transcrever esse trecho:

"A avaliação mais abrangente do custo da corrupção envolve, de maneira mais óbvia, a qualidade dos serviços públicos. Para ilustrar esse aspecto, é fácil demais arrolar mil exemplos, desfiando um rosário interminável de situações indesejáveis provocadas pela corrupção, tanto a explícita como a velada. Obras inacabadas. Rodovias sem manutenção. Hospitais e escolas em ruínas. Estudantes carentes sem merenda escolar. Sistemas de saneamento ou de abastecimento de água inoperantes ou atendendo apenas a uma parcela da população. Fatos como esses chegam ao nosso conhecimento rotineiramente, mas acabam sendo

incorporados ao elenco de mazelas de um país em desenvolvimento, que projetamos seja o país do futuro.

Nem sempre o liame com a corrupção fica claro. Mas, a mais das vezes, é possível vislumbrar a sua presença nefasta expressa em licitações viciadas, superfaturamentos, favoritismo, tráfico de influências.”

A luta contra a corrupção, nesse sentido amplo, é o pão de cada dia do Tribunal de Contas da União. Luta que trava com a penúria dos recursos que lhe destina o orçamento e que só produz tantos frutos pelo empenho e responsabilidade do seu corpo deliberativo, do seu Ministério Público e do seu pequeno corpo funcional.

O ministro Carlos Átila, que presidiu a corte em 1992 e 1993, costuma dizer, como o fez recentemente, que “investir no controle é aplicação saudável de recursos, com retorno certo e garantido, e sempre propicia benefícios muitas vezes superiores ao valor aplicado em sua manutenção”, e lamenta que ainda não se tenha conseguido “sensibilizar nem a opinião pública nem as lideranças políticas deste país para a importância essencial que a fiscalização desempenha no aperfeiçoamento intrínseco e duradouro da administração pública”.¹

Erradicar a corrupção é o anseio permanente do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos estados e municípios, que o têm como parâmetro, por mandamento constitucional. Mas essa tarefa não compete apenas aos órgãos de fiscalização financeira e orçamentária dos recursos públicos. Suas ações dificultam a prática da corrupção, penalizam-na, reduzem-na, mas erradicá-la só será possível com a colaboração de todos os segmentos da sociedade, pois essa praga que avilta a condição humana não é privativa da administração pública. Corrupção é mais do que definem os arts. 317 e 333 do Código Penal.

E obrigada por terem me escutado.

¹ “A importância do controle interno e sua integração com o controle externo”, pronunciamento do ministro Carlos Átila ao encerrar o IV Encontro de Dirigentes do Controle Interno (Brasília, set. 1995).