

CONTROLE CIDADÃO

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®

GRATUITO

Esta publicação não pode ser comercializada.

1



O QUE É UM TRIBUNAL DE CONTAS?

UBIRATAN AGUIAR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência

João Dummar Neto

Direção Geral

Marcos Tardin

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (Uane)

Coordenação Geral

Ana Paula Costa Salmin

CURSO CONTROLE CIDADÃO

Concepção e Coordenação Geral

Cliff Villar

Coordenação de Conteúdo

Gustavo Feitosa

Coordenação Pedagógica

Márcia Campos

Gerência de Produção

Sérgio Falcão

Edição de Design

Amaurício Cortez

Editora Adjunta de Design

Karla Saraiva

Editoração Eletrônica

Cristiane Frota

Revisão de Texto

Daniela Nogueira

Ilustrações

Carlus Campos

Catologação na Fonte

Kelly Pereira

Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.

Feitosa, Gustavo

F329c Curso controle cidadão / Gustavo Feitosa; ilustração, Carlus Campos. – Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Universidade Aberta do Nordeste, 2015.

192p. 26x29cm: il. Color (Curso em 12 Fascículos)

ISBN 978-85-7529-683-7

1. Orçamento público **2.** Controle **I.** Campos, Carlus **II.** Título

CDU 336.14 (813.1)

Todos os direitos desta edição reservados à:



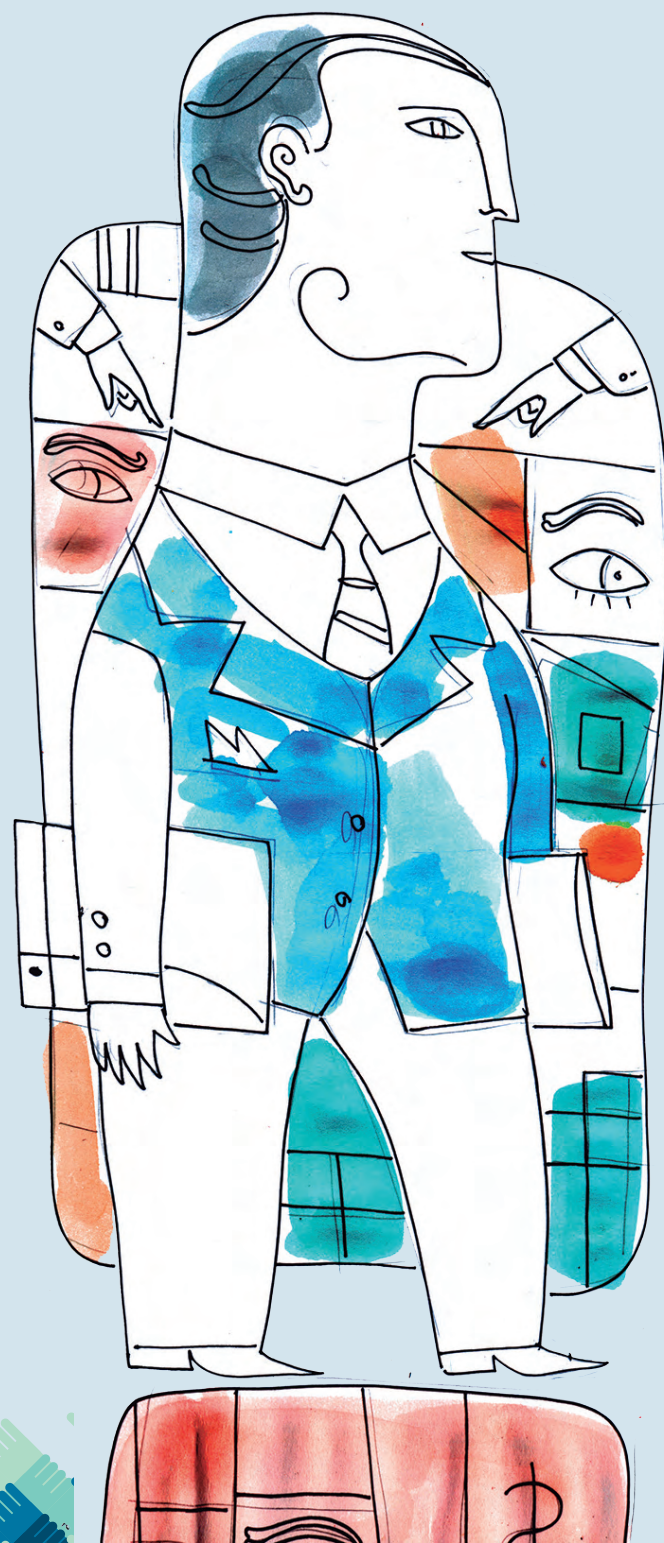
Fundação Demócrito Rocha
Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora
CEP 60.055-402 - Fortaleza-Ceará
Tel.: (85) 3255.6180 - 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br

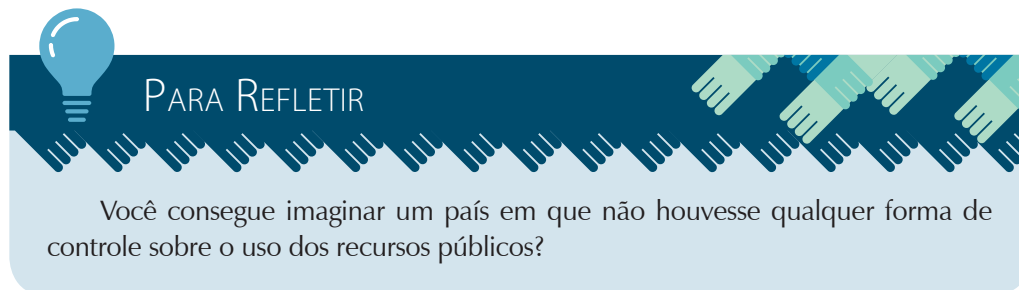
SUMÁRIO

1. Tribunal de Contas: visão geral	04
1.1 Controle Interno, Controle Externo, Controle Específico e Controle Social.....	04
2. Estrutura dos Tribunais de Contas	06
3. A importância de um Tribunal de Contas	08
4. A atuação dos Tribunais de Contas	09
5. Os desafios dos Tribunais de Contas	10
6. O que é o Tribunal de Contas da União (TCU)	10
6.1 A composição do TCU.....	10
6.2 A distribuição dos processos aos ministros do TCU.....	11
6.3 O Ministério Público junto ao TCU	11
6.4 A composição do TCU no ano de 2015.....	11
7. Entenda a atuação do TCU	12
7.1 Quem deve prestar contas ao TCU?	12
7.2 Qual é a origem das fiscalizações do TCU?.....	12
7.3 O que o TCU faz em caso de fraude?	12
7.4 Quais são as penalidades que o TCU pode aplicar?	13
8. O Tribunal de Contas do Estado (TCE)	13
8.1 Composição do TCE do Ceará (TCE-CE)	14
8.2 A composição atual do TCE-CE.....	14
9. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)	14
9.1 A composição atual do TCM-CE.....	14
Perfil do Autor	15
Síntese do Fascículo	15
Referências Bibliográficas	15

OBJETIVOS

1. Entender o que são os Tribunais de Contas que têm atuação no País.
2. Compreender como os Tribunais de Contas atuam, nos âmbitos federal, estadual e municipal.
3. Saber como o trabalho dos Tribunais de Conta influencia a vida do cidadão, a partir da observação e análise das contas governamentais.





Você consegue imaginar um país em que não houvesse qualquer forma de controle sobre o uso dos recursos públicos?

1. TRIBUNAL DE CONTAS: VISÃO GERAL

O Tribunal de Contas foi criado a partir da iniciativa do então ministro de Estado da Fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. É preciso ressaltar que o Tribunal de Contas só foi adjetivado com o termo “da União” na Constituição de 1967. Trata-se de um órgão de controle externo, especializado em análise de contas públicas.

Quais são suas competências? Orientar, acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários e, quando for o caso, instaurar tomadas de contas especiais (as TCEs).

O Poder Legislativo exerce um papel político, na elaboração de leis, nas ações de natureza administrativa do próprio Poder. A visão que Rui Barbosa trazia, à época da criação do Tribunal de Contas, era questionadora: quem fiscalizaria os poderes da República, inclusive o próprio Legislativo? A ideia, então, foi criar um órgão para auxiliar o Poder Legislativo, fazendo as auditorias, respondendo às consultas

em tese que o Poder Legislativo viesse a fazer, exercendo o papel de orientação dos gestores dos três poderes. E esse órgão nasceu para ser independente. Presta todo esse apoio ao Poder Legislativo, mas é independente, porque ele também vai fiscalizar o Poder Legislativo.

Em todas as fases de sua atuação, o Tribunal de Contas é independente, autônomo e não se subordina a qualquer Poder. Na concepção de Rui Barbosa, responsável pela idealização dos Tribunais de Conta, já havia esse objetivo de autonomia. O Tribunal fiscaliza as contas governamentais e foi criado para auxiliar e prestar um assessoramento técnico ao Poder Legislativo. Caso fosse subordinado a ele, não poderia fiscalizá-lo. Afinal, seria incompatível fiscalizar um poder ao qual ele fosse subordinado.

1.1 Controle Interno, Controle Externo, Controle Específico e Controle Social

O **controle interno** é exercido por órgão que esteja dentro da estrutura do poder controlado e que tenha sido criado para desenvolver essa atribuição específica. Esses órgãos de controle interno são o primeiro momento de um assessoramento altamente qualificado aos órgãos que integram o poder público, quer seja da administração direta, quer seja da administração indireta. Eles exercem a fiscalização e, quando detectam indícios de irregularidades, orientam, se posicionam e, se for o caso, em razão da gravidade dos fatos, podem instaurar tomadas de conta especial.

Mas o que é uma tomada de conta especial? É o que equivaleria, no âmbito do processo judiciário, àquela fase inicial em que a parte policial faz o inquérito e conclui com o relatório, que é encaminhado à Justiça. Ou a ação do Ministério Público, que também investiga, detecta irregularidades e, por fim, oferece denúncia para que a Justiça possa iniciar o devido processo legal.

Os órgãos de controle interno têm a missão de acompanhar, de orientar, de esclarecer e, quando for o caso, de instaurar tomada de contas especial, encaminhando as conclusões finais ao Tribunal de Contas para o devido processo legal. Isso vale para o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), nos estados em que eles existem, para os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e do Distrito Federal. E, no âmbito federal, é válido para o Tribunal de Contas da União (TCU).

Na estrutura do Estado brasileiro há o controle interno em cada poder: no Judiciário, no Legislativo e no Executivo. Sempre que detectado algum indício de irregularidade, deve haver um acompanhamento. A **Controladoria Geral da União** e a **Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado**, por exemplo, agem por meio das atividades de controle interno. A partir de suas ouvidorias, das manifestações da imprensa e da sociedade em geral, os órgãos de controle interno recebem as denúncias e averiguam.

Segundo a Constituição de 1988 (artigo 74, parágrafo 1º), “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”. É preciso ressaltar

que um controle interno forte possibilita a redução dos riscos de desvios e de aplicação dos recursos públicos.

O **controle externo** é aquele realizado por órgão que não pertença à estrutura do poder no qual o controle é realizado. O Tribunal de Contas é órgão de controle externo. Atua fazendo auditorias nos órgãos, respondendo às consultas e prestando um papel de orientação. Examina as contas governamentais e emite um parecer técnico para o Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas é um órgão de consulta, mas esta não pode ser específica. O governo, ao fazer uma consulta sobre como proceder em relação à construção de determinada rodovia ou obra de saneamento, por exemplo, faz a consulta em tese. Assim, o Estado pode consultar o Tribunal de Contas se tiver alguma dúvida em relação à licitação de matéria que exija conhecimentos técnicos específicos. Mas o faz de uma maneira geral, sem especificar a obra sobre a qual está questionando. Desse modo, o Tribunal deve ser entendido também como um órgão que presta esse tipo de consultoria em tese, formulada por quem é competente para fazê-la. No caso da União, podem ser consultados os ministros; e no Estado, os secretários.

Como se vê, além do exame técnico das contas, o Tribunal de Contas presta um trabalho relevante, ao fornecer orientação técnica quando solicitado. Também realiza auditorias – tanto aquelas programadas pelo próprio órgão como aquelas solicitadas pelo Poder Legislativo. Essa solicitação de auditorias pode ser feita para obras públicas, sobre as quais o gestor precise ter um esclarecimento acerca do bom emprego de recursos, do andamento da obra e sobre o tipo de projeto que está sendo desenvolvido.

Além do controle interno e do controle externo, há o **controle específico**. São estruturas de controle especializadas, como: a Receita Federal, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público, a Polícia Federal e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf – que trata da lavagem

de dinheiro). Todos eles exercitam um tipo de controle da maior importância.

Mas há um controle que é o maior deles – o **controle social**. À medida que tenhamos uma sociedade politizada, esclarecida, com foco na cidadania, teremos o maior e o melhor controle que um estado democrático pode pensar em ter. E todas as leis direcionaram de um modo geral para que esse controle começasse a existir. O controle social é exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada e se enquadra como modalidade de controle externo, já que o controle é realizado por alguém que não se encontra inserido na estrutura do órgão controlador.

A participação do cidadão no contexto sociopolítico oferece um bom indicador do desenvolvimento de um povo. Os países mais desenvolvidos tendem a ter um forte controle social, pois os cidadãos se preocupam com a aplicação das verbas públicas.

Além disso, quem repercute esses conselhos são os órgãos de comunicação. Quantas manchetes serviram para que nós, do TCU, abríssimos auditorias e determinássemos inspeções? Muitas auditorias foram fundadas naquilo que os órgãos de comunicação nos chamaram atenção, para ocorrência de fatos em que havia indícios

A **Controladoria Geral da União (CGU)** é um órgão responsável pelo controle interno, por auditoria, pelo combate à corrupção e assessoramento, dentre outras funções relacionadas ao acompanhamento do bom uso dos recursos públicos, da transparência e do combate à corrupção no âmbito do Governo Federal. No âmbito estadual, existe a Controladoria e **Ouidoria Geral do Estado (CGE)**.

Para mais informações, visite os sites: www.cge.ce.gov.br e www.cgu.gov.br



CURIOSIDADES

A EXPERIÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL SOBRE O FUNDEB

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o Fundef (hoje Fundeb, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Havia a previsão de um conselho composto por um representante dos professores, um representante dos trabalhadores em educação, um representante dos pais, e, assim, todas as partes envolvidas nesse processo possuem representante no Fundeb.

Esse conselho serviria para acompanhar o emprego dos recursos, saber se os processos estavam fluindo nos termos da lei, de modo a melhor atender a sociedade. Esses conselhos são os olhos dos órgãos de controle.



PARA REFLETIR

Qual é a importância da participação do cidadão para aprimorar o uso dos recursos públicos?

de irregularidades. Perceba como o controle social é indispensável e fundamental.

O cidadão, por si só, não tem competência de requerer auditoria. Mas na medida em que as nossas auditorias recebem as denúncias ou há representações ou há notícias dos órgãos de comunicação a respeito dos indícios de irregularidades, é como se desse início ao desenvolvimento de uma inspeção inicial. Se a inspeção chegar à conclusão de que realmente se confirmam os indícios, que se faça uma auditoria.



VOCÊ SABIA?

SERZEDELLO CORRÊA

O Instituto Serzedello Corrêa é assim denominado em homenagem a Innocêncio Serzedello Corrêa, paraense de nascimento. Como ministro da Fazenda, no período de 31/8/1892 a 30/4/1893, Serzedello foi responsável pela regulamentação e funcionamento do Tribunal de Contas da União, cuja autonomia defendeu, não só como órgão que registrasse as despesas, mas, sobretudo, como instituição independente e moralizadora dos gastos públicos.

Instituto Serzedello Corrêa

Telefone: (61) 3316-5802 | **Fax:** (61) 3316-5805 | **e-mail:** isc@tcu.gov.br

2. ESTRUTURA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O tribunal tem em seu quadro auditores, que são todos concursados. Vale ressaltar que todos os servidores do Tribunal de Contas, sejam do apoio administrativo, sejam auxiliares de serviço ou do quadro técnico (auditores ou funcionários do Ministério Público de Contas), ingressam pela porta democrática do concurso público. Anualmente, são submetidos a treinamentos e capacitação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) abriga o Instituto Serzedello Corrêa, que é responsável pela formação não só do seu próprio quadro de servidores como também de servidores de outras entidades, dos municípios, dos estados, dos órgãos públicos federais, que procuram o tribunal interessados nos cursos que anualmente ele promove.

Quase todos os Tribunais de Contas estaduais têm as suas Escolas de Conta, verdadeira casa de força da instituição, porque elas são responsáveis pelo aprimoramento e pelo aperfeiçoamento daqueles que militam na área de contas.

E quanto ao colegiado dos tribunais? No TCU são nove ministros. Desses, um terço é formado da seguinte maneira: um é oriundo do Ministério Público de Contas, outro é oriundo dos auditores, e um é de livre nomeação do presidente da República. Outro terço ocorre por indicação da Câmara; e outro terço é de indicação do Senado.



PARA ENTENDER MELHOR

O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Há um aspecto que merece esclarecimento. Quando se diz que um 'um terço é de indicação da Câmara', não se está dizendo que seja um deputado. Quando se diz que 'um terço é de indicação do Senado', não se está dizendo que seja um senador. Em relação ao Senado, a propósito, os dois últimos que chegaram ao TCU não são senadores. Um era o secretário-geral da Mesa do Senado, o hoje ministro Raimundo Carreiro, que era funcionário dos quadros do Senado, e tomou posse em 2007. Em agosto de 2014, chegou ao TCU Bruno Dantas, que era concursado do quadro dos consultores jurídicos do Senado e que já havia sido membro do Conselho Nacional de Justiça. Desse modo, já está havendo uma mudança naquela concepção, de que haveria a necessidade de o ministro ter sido, antes, senador. Eu cheguei ao TCU na condição de deputado.

O que se exige e que está especificado na Constituição é que haja a comprovação do conhecimento específico, seja de direito, seja de economia, seja de engenharia.

Direcionamento na licitação: ocorre quando se utiliza de algum meio para favorecer uma empresa participante de uma licitação, dando a aparência de que houve uma verdadeira disputa.

Sobrepçoço: ocorre quando se estimam preços acima do valor de mercado para compor a planilha orçamentária.

Superfaturamento: ocorre quando são pagos valores acima daqueles valores devidos; em geral, é resultado da aceitação de quantidades acima daquelas realmente empregadas no objeto ou do sobrepçoço.

Inidoneidade de empresas: ocorre quando uma pessoa física ou jurídica demonstrou não possuir condições de contratar com o Poder Público. De alguma forma, a pessoa física ou jurídica evidenciou desvio de conduta que não permite a ela participar de certames licitatórios promovidos pela Administração Pública e tampouco contratar. Por exemplo, é considerado inidôneo o profissional ou a empresa que reincidentemente não cumpre, total ou parcialmente, a obrigação contratual e/ou causa substancial dano ou prejuízo à Administração, em razão da inadimplência do contrato. Além disso, será considerado inidôneo quando for condenado por fraude fiscal ou praticar atos ilícitos na licitação que frustrem o objetivo do certame. O infrator declarado inidôneo passa a não mais reunir condições de qualificação, tornando-se inconveniente e inadequado para contratar com o governo em face de sua conduta ilegal.

Jurisprudência

A jurisprudência de um tribunal consiste no conjunto de entendimentos consolidados sobre determinados temas, fruto de decisões proferidas em julgamentos anteriores.

Além disso, é preciso que se afira o problema da probidade, porque o cargo possui também uma função de julgamento. Desse modo, seria inadmissível que a probidade não fosse o ponto fundamental e que merecesse o melhor exame.

No caso dos Estados, há uma pequena diferença nessa composição. São sete os membros que compõem o Tribunal de Contas do Estado. O processo de escolha está dividido entre o Poder Legislativo e a indicação do Poder Executivo. O fundamental é que se observe que, em relação aos tribunais, não é preciso que sejam necessariamente deputados para serem escolhidos. Há, sim, aqueles que eram deputados. E no caso de um deputado talentoso, que tenha vocação, que tenha uma história de vida que engrandeça o Estado, parece mais do que justo que vá se buscar essa experiência para o Tribunal de Contas.

Na minha análise, é preciso haver uma mobilização maior das entidades de classe a fim de colocar na disputa um nome de candidato a ocupar aquela vaga. Pelo menos nos últimos 30 anos, observa-se que há pouca atuação de entidades de classe se mobilizando para que a assembleia registre um nome oriundo dos seus quadros, com as condições exigidas pela Constituição. A nossa democracia vai se fortalecendo à medida que os anos vão passando e que mais espaços vão sendo criados para que se aproveite melhor aquilo que está escrito na letra da Carta Maior, seja da União, seja do Estado.

No âmbito federal, os partidos são os responsáveis por registrar o candidato. Pode ser um mestre do direito, da engenharia, da economia, da contabilidade. Lembro sempre o educador Paulo Freire, quando diz: “Não há saber maior nem há saber menor. Há saberes diferentes”. E o Tribunal, mais do que nunca, precisa de saberes diferentes.

O Tribunal de Contas precisa de um quadro técnico que possa esclarecer e orientar a respeito da matéria. É de fundamental importância ter no colegiado, por exemplo, um engenheiro que entenda

daquela matéria porque ele, por certo, vai debater com muito mais propriedade e conhecimento do que aquele que é advogado ou economista. Da mesma forma, aqueles dispositivos que exigem o conhecimento jurídico passam a ser uma matéria mais difícil para o engenheiro ou para aquele que não tenha a formação jurídica. O colegiado deve ser sempre uma mescla desses conhecimentos, de engenharia, economia, contabilidade e direito, principalmente. É necessário que o colegiado contemple essa diversidade de formação para poder melhor contribuir nas decisões finais.

3. A IMPORTÂNCIA DE UM TRIBUNAL DE CONTAS

Não se consegue imaginar o Brasil, nas condições atuais, sem a fiscalização de um Tribunal de Contas. E, para isso, o gestor público não pode ter receio do auditor do Tribunal. O gestor precisa ter naquele que exercita o controle um parceiro que oriente, e o Tribunal de Contas não pode ser aquele que tenha em mente apenas punir e sancionar. Ele terá de fazê-lo quando o caso exigir. Não pode se omitir em aplicar as sanções que são devidas, mas ele tem um papel anterior, muito importante, que é a orientação, a prevenção, o assessoramento e até a realização de cursos e seminários, a fim de interagir com a administração pública.

A intenção é evitar que haja o desperdício, a ineficiência, a ineficácia, o mau emprego de recursos públicos e a paralisação de obras. Há quem condene os Tribunais de Conta, por causa da paralisação das obras. Dizem que isso prejudica o desenvolvimento nacional. Mas como não paralisar quando os indícios de irregularidades são graves? Como não paralisar quando há indícios de **direcionamento na licitação**, de **superfaturamento** e de **sobrepçoço**? O Tribunal de Contas tem de tomar essas atitudes de natureza sancionadora, imputando débito, aplicando multa, nota de improbidade administrativa,



PARA REFLETIR

O que precisaríamos para garantir que as obras e os serviços realizados pelas empresas para o Estado fossem sempre baseados em preços justos e adequados?

observando a inidoneidade de empresas. Ele tem ainda outro papel tão importante quanto este sancionador, que é o de promover o esclarecimento, a assessoria devida e responder as consultas em tese quando são formuladas.

A realização de seminários e cursos educativos mostra-se essencial para evitar que o gestor cometa erros, ora por desconhecimento das leis, ora porque aquela norma técnica não está bem esclarecida, ora porque a **jurisprudência** conflita e deixa o gestor em dúvida. A função de promover simpósios e encontros educativos é de interagir.

Duas palavras que rimam, mas que devem ser tomadas com cuidado: proximidade e promiscuidade. Enquanto Tribunal, o TCU tem o dever de ser próximos de sua “clientela” e não se pode deixar de receber as partes e ouvi-las, porque elas têm o que falar, e devem falar. Mas o Tribunal não pode ser promíscuo. Deve ser reto no cumprimento do dever.

Para realizar as auditorias, o Tribunal de Contas da União não consegue ter um auditor em cada obra do País. Assim, vários fatores são levados em conta para auditar uma obra, que são as atividades de risco, a materialidade, onde estão envolvidos mais recursos, quais são obras de programas sociais, quais têm mais repercussão e abrangência, e essas merecem uma atenção maior. Técnica e cientificamente, os órgãos próprios do Tribunal selecionam aqueles eixos para os quais vão se constituir as auditorias daquele ano.

Recentemente, devido às obras para a Copa do Mundo de 2014, o TCU observou uma série de obras de infraestrutura urbana, que englobava portos, aeroportos, rodovias de acesso, estádios e metrô. Houve um relator específico para acompanhar tudo e fazer auditoria das obras. No Estado não é diferente.

Os Tribunais de Conta da União, do Estado e dos Municípios devem ser aproveitados de forma melhor pela administração pública. Deveria haver, pelo menos uma vez por ano, a realização de um simpósio em que estivessem os gestores do Estado, a iniciativa privada, empresas que participem de licitações e o órgão de controle, para que se questionasse: o que eu posso fazer de melhor para ajudar o Brasil ou, no caso, o Ceará? O que é preciso para haver certames licitatórios limpos, claros, em que haja um bom emprego de recurso público, em que a gente possa otimizar os resultados e dar um exemplo de eficiência e eficácia à sociedade com obras da melhor qualidade? É conversando, mostrando dificuldades e perguntando que soluções podem ser dadas que a gente pode encontrar caminhos.

Você já deve ter percebido, então, que o Tribunal de Contas cuida do controle, da fiscalização e orienta na gestão e na parte orçamentária. Mas, acima de tudo, tenha em mente que ele é o parceiro que o Estado precisa para poder ajudá-lo a cumprir melhor a sua função na administração pública.

4. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A parte mais importante na atuação dos Tribunais de Contas são as contas governamentais, em que o órgão faz todas as auditorias e oferece um parecer técnico. Esse parecer é concluído pelo ministro, com a análise do corpo técnico do tribunal (engenheiros, economistas, advogados etc.). Assim, o ministro finaliza seu voto e o encaminha ao Plenário. É preciso observar que o voto do ministro traz os fundamentos do **acórdão**, a justificativa para aquela conclusão. Desse modo, o acórdão é a “sentença” dada pelos ministros.

Acórdão

consiste na decisão proferida por um tribunal como resultado da deliberação colegiada de alguns ou de todos os seus membros. Juízes de primeiro grau proferem suas decisões finais por meio de uma sentença. Os tribunais concluem suas decisões na forma de um acórdão.



PARA ENTENDER MELHOR

O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No Plenário, há discussão e votação acerca da decisão do ministro. O Regimento Interno e a Lei Orgânica do Tribunal preveem recursos a essa decisão. Se há recurso, pode ser atribuído efeito suspensivo a este até a sua votação final. A decisão é publicada no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município.

Como instituição, o Tribunal de Contas fica encarregado de fazer a fiscalização de todos os órgãos. Mas, quando se trata das contas governamentais, que são aquelas contas que dizem respeito aos poderes Executivo e Judiciário, o Tribunal analisa e faz auditorias e recomendações, no bojo de um parecer técnico que tem prazo constitucional para ser entregue ao Poder Legislativo, para que seja examinado.

O Poder Legislativo pode concordar ou não com as auditorias e as recomendações feitas pelo Tribunal. Há casos em que o Tribunal recomenda a paralisação de obras, e o Poder Legislativo não concorda.

No parecer, há as informações técnicas, com a indicação de irregularidades, sugestões, as ressalvas. Isso não quer dizer

que o Poder Legislativo acolha. A competência do Poder Legislativo, no que diz respeito ao julgamento das contas governamentais, é assegurada constitucionalmente. E neste caso, a função do Tribunal é apenas de fazer as auditorias, de levantar o que ocorre nos termos das execuções das obras e de oferecer um parecer. Mas quem julga e decide é o Poder Legislativo.

Para o gestor, precisa ficar claro que tudo o que ele fizer deve ser baseado em princípios, que devem estar presentes em todos os atos da administração pública. É necessária também uma atenção especial para a elaboração do projeto, com observação na viabilidade econômica, nas condições de infraestrutura, em estudos diversos.

Os gestores podem e devem procurar os Tribunais de Contas, que têm posição de orientação. No Brasil criou-se uma espécie de conflito entre o gestor e o controlador (CGU, TCU etc.). Parece que são adversários. Na verdade, porém, ambos são servidores do estado brasileiro e ambos devem lutar pela economicidade, pela eficiência e pela eficácia dos serviços.

5. OS DESAFIOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas precisam se mostrar mais à sociedade, precisam ser mais conhecidos para que a sociedade os apoie em determinadas iniciativas. Muitas vezes, os Tribunais de Contas são olhados por setores econômicos ou da pública administração como se fossem adversários. Sabe-se que é próprio da natureza humana não gostar de ser fiscalizado e acompanhado. O controle, às vezes, incomoda. Porém, se esse controle for entendido como zelo, no sentido de apoio, de ação que objetiva ter um resultado melhor, chegaremos a excelentes consequências.

6. O QUE É O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão que analisa e julga as contas dos administradores de recursos públicos federais. O dinheiro pode estar sob a responsabilidade de servidores, gestores ou de qualquer outra pessoa física ou jurídica. É um Tribunal e julga, mas não faz parte do Judiciário. Está ligado ao Legislativo, sem subordinação.

O TCU é um órgão auxiliar do Congresso Nacional e exerce competências estabelecidas na Constituição Federal, em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92) e no Regimento Interno do órgão. Atua na fiscalização do uso de recursos e bens públicos e de subvenções e renúncias de receitas. Essa atividade é denominada controle externo, pois o Tribunal fiscaliza a gestão de recursos como instituição que está fora da estrutura administrativa federal.

6.1 A composição do TCU

O TCU é um órgão colegiado. Isso significa que as decisões finais são tomadas de



PARA REFLETIR

Diante de possíveis reclamações sobre os controles realizados sobre os gastos públicos, você acredita que no Brasil há excesso de fiscalização sobre a forma como os recursos são utilizados pelos gestores?

forma coletiva. De acordo com o Regimento Interno do TCU, o Tribunal é composto por nove ministros, que são as autoridades máximas. Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao TCU. As deliberações são tomadas pelo Plenário (instância máxima que reúne todos os ministros) ou por uma das duas Câmaras, colegiados nos quais os ministros se dividem. Os requisitos para investidura no cargo de ministro estão previstos na Constituição.

Trabalham também no TCU os ministros-substitutos, que devem ser detentores dos mesmos requisitos exigidos para o cargo de ministro, além de serem aprovados por concurso público. Atuam permanentemente em instrução e relatoria de processos e substituem ministros quando necessário.

Os demais integrantes do quadro de servidores do TCU são os ocupantes dos cargos de auditor federal de controle externo e técnico federal de controle externo, aprovados por concurso público.

6.2 A distribuição dos processos aos ministros do TCU

A decisão que vincula a relatoria de órgãos ou instituições públicas a cada ministro é feita por sorteio, segundo princípios da publicidade e alternatividade. As unidades que estão sob a jurisdição do TCU são agrupadas em listas e, nos anos pares, o presidente sorteia o relator de cada lista, a quem serão distribuídos todos os processos que forem autuados ao longo do biênio. O sorteio é feito em julho, para vigência a partir do ano seguinte.

Segundo previsto no regimento interno do TCU, alguns assuntos terão relatores sorteados independentemente da lista de unidades jurisdicionadas, como no caso das contas do governo da República. A lista só é alterada caso algum ministro-relator declare-se impossibilitado de relatar

processos que lhe cabem por motivo íntimo, ou se declare impedido, segundo hipóteses previstas no regimento interno.

6.3 O Ministério Público junto ao TCU

O Ministério Público (MP) junto ao Tribunal de Contas da União atua de forma independente e autônoma. A vinculação entre os órgãos ocorre pela área de atuação, pois o MP junto ao TCU é órgão encarregado de zelar pela aplicação da lei e pelo interesse público nas matérias de competência do tribunal. Ele exerce as mesmas funções e prerrogativas que os demais ministérios públicos especializados, porém, voltado à aplicação de recursos federais.

Assim, os membros do MP junto ao TCU participam de todas as sessões de julgamento, podem pedir vista de processos, elaborar pareceres sobre qualquer assunto sujeito ao TCU e devem ser obrigatoriamente ouvidos nos processos de tomada ou prestação de contas e nos referentes a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. É também o MP que acompanha a cobrança executiva de débitos e multas decorrentes de acórdãos do TCU.

O ingresso na carreira ocorre por concurso público e os integrantes estão submetidos aos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

6.4 A composição do TCU no ano de 2015

Presidente: Aroldo Cedraz

Vice-presidente: Raimundo Carreiro

Ministro-Corregedor: Raimundo Carreiro

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro José Múcio Monteiro Filho

Ministra Ana Arraes

Ministro Bruno Dantas

Ministro Vital do Rêgo

Leia mais informações no Regimento Interno do TCU, pelo link: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/so-bre_normativos/regimento.pdf

O Tribunal de Contas da União fica localizado em Brasília (DF)

Endereço:

Telefone geral: (61) 3316-7200

Horário de atendimento

ao público externo:

das 10h às 18 horas

Ouvidoria:

0800.644.1500 (opção 1) /

Fax: (61) 3316-5015



PARA REFLETIR

Você considera que a estrutura atual do TCU atende bem às demandas do cidadão?

Ministros-substitutos

Augusto Sherman

Marcos Bemquerer

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

7. ENTENDA A ATUAÇÃO DO TCU

7.1 Quem deve prestar contas ao TCU?

Os responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos federais têm de submeter suas contas ao TCU sob a forma de tomada ou prestação de contas, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal. Aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres públicos (ou seja, à sociedade) também devem prestar contas ao Tribunal.

7.2 Qual é a origem das fiscalizações do TCU?

O TCU elabora um plano que origina grande parte das fiscalizações feitas em um período determinado. Porém, o plano não exclui outras iniciativas, segundo necessidades identificadas pelos auditores e ministros. Há também processos que se iniciam por provocação do público externo, como solicitações do Congresso Nacional, denúncias ou representações. A denúncia pode ser feita por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. A

representação deve ser apresentada por aqueles que têm legitimidade, segundo o regimento interno do TCU.

PARA DENUNCIAR

Para se manifestar a respeito de alguma situação irregular, o cidadão pode entrar em contato com a Ouvidoria do TCU, pelo número: 0800.644.1500 (opção 1) ou pelo fax: (61) 3316-5015. O site da Ouvidoria é: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria>

Somam-se a esses os processos de contas, de apreciação de atos de admissão e aposentadoria de pessoal, de fiscalização de atos e de contratos, de transferências previstas na Constituição ou em lei, consulta e outros.

7.3 O que o TCU faz em caso de fraude?

Quando o TCU identifica indícios de fraude ou de qualquer outro crime no curso de fiscalização ou análise, informa o fato às autoridades que têm competência para investigar e promover a punição dos responsáveis, como Ministério Público Federal e Polícia Federal. Nesses casos, quanto ao dano cometido, o TCU pode aplicar sanções como multa e condenação a pagamento de débito; porém, não pode investigar nem condenar nenhuma pessoa por crime.

Quando há descumprimento de decisão ou de diligência sem causa justificada, o TCU pode aplicar multa aos responsáveis.

7.4 Quais são as penalidades que o TCU pode aplicar?

Além da multa, o TCU pode decretar, no curso de qualquer apuração de irregularidade, a indisponibilidade dos bens do responsável por prazo não superior a um ano. Se considerar a infração grave, o TCU pode inabilitar o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por um período que variará de cinco a oito anos e, em caso de fraude, pode declarar a inidoneidade de responsável para participar de licitação.

As penalidades aplicadas pelo TCU não excluem a aplicação de sanções penais e de sanções administrativas pelas autoridades competentes. A legislação eleitoral, por exemplo, prevê a inelegibilidade, por um período de oito anos, dos responsáveis por contas irregulares.

8. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE)

É a instituição pública responsável pelo controle de bens e recursos públicos estaduais, promovendo a ética na gestão pública visando garantir o exercício pleno da cidadania da população cearense. Segundo o Regimento Interno do TCE-CE, tem a competência constitucional de fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos administradores e demais responsáveis, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado no exercício do controle externo.

São objetos do controle exercido pelo TCE cearense: o combate e prevenção à ilegalidade, à corrupção, ao descaso, ao desperdício, a falhas não intencionais e ao uso impessoal da máquina estatal.

A+ GLOSSÁRIO

Auditoria: é um instrumento de fiscalização. Poderíamos dizer que fiscalização é um gênero do qual a auditoria é uma espécie, junto com outras quatro definidas no regimento interno do TCU: levantamento, inspeção, acompanhamento e monitoramento. É um instrumento largamente presente nas ações de controle; é por meio de auditorias que o Tribunal avalia se a gestão dos recursos públicos está de acordo com a lei e analisa o desempenho da administração pública.

Levantamento: utilizado para conhecer organizações e instituições governamentais, atividades, programas e ações do governo. Também usado para identificar viabilidade e objetos de fiscalizações.

Inspeções: feitas para completar lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias e representações contra a administração pública.

Acompanhamento: utilizado para avaliar o desempenho de órgãos e entidades públicas e verificar se os atos de gestão estão de acordo com os princípios da legalidade e

da legitimidade durante um período predeterminado.

Monitoramento: instrumento usado em fiscalizações que verificam o cumprimento e resultados de decisão do TCU.

Tomada de Contas Especial: são processos instaurados por autoridade administrativa competente e pelo controle interno do órgão repassador do recurso. É iniciada diante da omissão no dever de prestar contas, da falta de comprovação da aplicação de recursos, de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, em razão de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano. Tem o objetivo de apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção de ressarcimento. Só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas, sem sucesso.

Fonte: Portal do Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br)



PARA REFLETIR

O que você acha que poderia ser incluído como instrumento adicional aos Tribunais de Contas para aprimorar os seus instrumentos de controle?

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará fica localizado em Fortaleza.

Endereço

rua Sena Madureira, 1047 -
Edifício Presidente
Antonio Coelho – Centro.

Telefone: (85) 3212.2222

Ouvidoria: 0800.079.6666

E-mail: ouvidoria@tce.ce.gov.br

Site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

www.tce.ce.gov.br

Horário de funcionamento:

de segunda a sexta-feira,
das 8 às 12h.
das 14 às 18h.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE) fica localizado em Fortaleza.

Endereço: av. General Afonso
Albuquerque Lima, 130 –
Cambéba. Fortaleza-CE.

Telefone: (85) 3218.1305

Ouvidor: 162 (Ligação gratuita)
(85) 3218.1522 / (85) 3218.2516
E-mail: ouvidoria@tcm.ce.gov.br

Site do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará

(www.tcm.ce.gov.br)

Horário de funcionamento:

das 8 às 12 h.
das 13 às 17 h.

8.1 Composição do TCE do Ceará (TCE-CE)

O TCE-CE é constituído por sete conselheiros e suas sessões plenárias são dirigidas pelo presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo vice-presidente e pelo conselheiro mais antigo. Os conselheiros são escolhidos na forma prevista na Constituição Estadual, nomeados pelo governador do Estado e tomam posse em sessão especial do Tribunal Pleno.

8.2 A composição atual do TCE-CE

Presidente:

José Valdomiro Távora de Castro Jr.

Vice-presidente:

Edilberto Carlos Pontes Lima

Corregedor:

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque
Figueiredo de Paula Pessoa

Conselheiro Teodorico José de
Menezes Neto

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor

Conselheira Patrícia Lúcia Saboya
Ferreira Gomes

Auditor Itacir Todero

Auditor Paulo César de Souza

Procurador-Geral do Ministério Público:

Eduardo de Sousa Lemos

Procurador de Contas:

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

9. O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ (TCM-CE)

Tem como incumbência auxiliar as Câmaras Municipais no Controle Externo da Administração Municipal. Sua área de atuação engloba todos os municípios do

Estado em que está localizado. É preciso saber que todos os gastos realizados por qualquer cidade do Estado estão sujeitos ao acompanhamento do Tribunal de Contas do Município (TCM). O órgão apresenta ações importantes para o cidadão que deseja acompanhar o funcionamento da sua cidade. A partir do Portal da Transparência, é possível realizar o acompanhamento de todos os gastos feitos pelos prefeitos de suas respectivas cidades.

Em dois estados da federação, existem tribunais de contas específicos para atuar num só município. Nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, cabe ao Tribunal de Contas do Município realizar as tarefas de controle de contas.

9.1 A composição atual do TCM-CE

Conselheiros:

Presidente: Francisco de Paula Rocha
Aguiar

Vice-presidente: Ernesto Saboia de
Figueiredo Junior

Corregedor: Hélio Parente de
Vasconcelos Filho

José Marcelo Feitosa

Pedro Ângelo Sales Figueiredo

Manoel Beserra Veras

Domingos Gomes de Aguiar Filho

Procuradores:

Procuradora geral: Leilyanne Brandão
Feitosa

Júlio César Rola Saraiva

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Auditores:

David Santos Matos

Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Fonte: Site do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (www.tcm.ce.gov.br)



SÍNTESE DO FASCÍCULO

Existem no Brasil um Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas dos Estados, um Tribunal de Contas do Distrito Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e dois Tribunais de Contas Municipais (Rio de Janeiro e São Paulo). Cabe a estes tribunais orientar, acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários e, quando for o caso, instaurar tomadas de contas. Para o exercício das suas funções, os tribunais de conta podem agir preventivamente de modo a assessorar e orientar os gestores sobre a forma correta e mais eficiente de utilização dos recursos. Caso identifique problemas, poderão instaurar processo que, após garantia de ampla defesa aos gestores, poderá levar à punição. Além da multa, o TCU pode decretar, no curso de qualquer apuração de irregularidade, a indisponibilidade dos bens do responsável por prazo não superior a um ano. Se considerar a infração grave, o TCU pode inabilitar o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por um período que variará de cinco a oito anos e, em caso de fraude, pode declarar a inidoneidade de responsável para participar de licitação. Diante de irregularidades, também são informadas às demais autoridades competentes, como a Polícia e o Ministério Público. Parte importante da atuação dos tribunais de conta gira em torno da busca pela transparência, da moralidade administrativa e da eficiência. Nada disso será possível, contudo, sem o aprimoramento dos instrumentos de participação do cidadão no controle das contas públicas.



PERFIL DO AUTOR

UBIRATAN AGUIAR

Advogado e professor, já exerceu os cargos de presidente e vice-presidente do Tribunal de Contas da União (TCU). Também já atuou como secretário de Administração do Município de Fortaleza, foi presidente do Instituto de Previdência do Município (IPM) e chefe de Gabinete da Prefeitura. No âmbito estadual, foi procurador do Estado e secretário da Educação. Na Câmara Federal, presidiu a Comissão de Educação e Cultura, além de ter sido primeiro secretário do Congresso Nacional. Foi vereador, deputado estadual (por duas legislaturas) e deputado federal (por quatro legislaturas). É membro da Academia Cearense de Letras, da Academia de Letras de Brasília, da Academia Fortalezense de Letras, da Academia de Letras e Artes do Nordeste, da Academia Cearense de Retórica, da Academia Cearense de Letras Jurídicas, do Instituto de Bibliófilos do Ceará e da Associação Cearense de Escritores. Tem 22 livros publicados nas áreas de educação, direito e literatura (poesia). Tem sete CDs lançados, com letras de sua autoria e interpretações de músicos diversos. Foi professor dos colégios Batista, 7 de Setembro e Pedro II, e da Academia de Polícia Civil. Ocupou a presidência e a vice-presidência do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Recebeu dezenas de comendas devido aos seus trabalhos nas áreas de cultura e educação, nos âmbitos estadual e nacional.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André S. de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do Controle Externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- [2] AGUIAR, Ubiratan et al. **Convênios e tomadas de contas especiais: manual prático**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- [3] AGUIAR, Ubiratan. **Estação da Palavra**. São Paulo: Elevação, 2012.
- [4] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.
- [5] CEARÁ. TCM-CE. Portal do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em <www.tcm.ce.gov.br>. Acesso em: 14/3/2015
- [6] CEARÁ. TCE-CE. Portal do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <www.tce.ce.gov.br>. Acesso em: 14/3/2015
- [7] BRASIL. TCU. Portal do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <www.tcu.gov.br> Acesso em: 14/3/2015



CONTROLE CIDADÃO

fdr.com.br/controlcidadao

Realização



Apoio

