

No rastro digital do dinheiro público:

Como fiscalizar gastos da União, Estados e Municípios

Módulo 2 — Como fiscalizar os gastos da União



KNIGHT CENTER | Journalism Courses



CONTAS ABERTAS

SUMÁRIO

Módulo II – Semana 2 — Como fiscalizar os gastos da União

MATERIAIS DE LEITURA OPCIONAIS

Capítulo 4 – O Ministério Público

Capítulo 5 – O Tribunal de Contas da União (TCU)

Capítulo 6 – O Ministério Público de Contas

Capítulo 4 – O Ministério Público

A principal função do Ministério Público é defender os interesses da sociedade e fiscalizar o cumprimento das leis. Assim sendo, o Ministério Público é um excelente parceiro da sociedade civil.

O Ministério Público foi criado com a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (ou seja, aqueles das quais as pessoas não podem abrir mão — como a vida, liberdade, dignidade, dentre outros).

Para atender ao princípio federativo e facilitar sua atuação perante o Poder Judiciário, a instituição é dividida em Ministério Público da União, que atua nas questões federais e compreende o MPF (MP Federal), o MPM (MP Militar), o MPT (MP do Trabalho) e o MPDFT (MP do Distrito Federal); e o Ministério Público dos Estados. Assim, cada Estado brasileiro conta com um Ministério Público próprio, responsável por manter a ordem jurídica e garantir a aplicação da lei naquele espaço territorial.

Em síntese, a missão da instituição é defender os interesses da sociedade, funcionando como um verdadeiro fiscal do cumprimento das leis e da Constituição brasileira. Dentre os poderes do Ministério Público destaca-se:

- ✓ Ajuizar ações penais contra quem cometeu crimes;
- ✓ Promover ações civis públicas para a defesa de interesses da coletividade (como o meio ambiente, o patrimônio público e os direitos da criança e do adolescente, por exemplo);
- ✓ Promover ação de inconstitucionalidade contra leis que ferem a Constituição Federal ou a Estadual; dentre muitos outros.

Em parceria com o Ministério Público, o controle social exercido pelos cidadãos tem proposto o ajuizamento de ações populares e ações civis públicas para a defesa de diversos segmentos.

O Politize, uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos (ONG) que contribui para a formação de cidadãos conscientes e comprometidos com a democracia, explica em seu site a importância das ações instauradas pelo Ministério Público.

“Quando um governante, uma empresa, uma pessoa física, seja particular ou funcionário público, viola o patrimônio do povo, o meio-ambiente, o patrimônio histórico ou qualquer um dos direitos difusos ou coletivos, podem ser empregadas uma Ação Popular ou uma Ação Civil Pública, instrumentos que o cidadão, representado por advogado, pode utilizar para exigir a punição do responsável e a reparação do dano causado”.

O site do Politize (<https://www.politize.com.br>) também explica a diferença entre a Ação Popular e a Ação Civil Pública.

O que é a Ação Popular?

O inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição descreve a Ação Popular como instrumento destinado à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ou seja, os cidadãos brasileiros podem propor uma Ação Popular sempre que considerarem que uma ação do poder público foi prejudicial a algum desses itens. O remédio é regulamentado pela Lei 4.717, de 1965.

O que é Ação Civil Pública?

A Ação Civil Pública é um tipo especial de ação jurídica prevista na legislação brasileira, destinada à proteção de direitos difusos e coletivos tanto por iniciativa do Estado quanto de associações com finalidades específicas. A Ação Civil Pública é objeto da Lei nº 7.347/85.

Em termos simples, governo e associações privadas podem “entrar com um processo” contra qualquer um que tenha causado danos a bens públicos e de interesse público, como o meio-ambiente ou um prédio com valor histórico, e exigir que o dano seja reparado.

Este dano pode ser moral ou material. Assim, por exemplo, se alguém ofende de forma suficientemente grave a memória de uma localidade cara ao povo brasileiro, temos um dano moral. Por outro lado, se o dano envolve o patrimônio público, como o desvio de dinheiro, além de sofrer ações criminais poderá, se for necessário, sofrer também uma Ação Civil Pública.

Vale ressaltar, portanto, que tanto a Ação Popular quanto a Ação Civil Pública são instrumentos dos quais a sociedade, em conjunto com o Ministério Público, pode fazer uso na defesa de interesses legítimos. Recomendamos que você acesse o site do Politize para ter informações mais detalhadas sobre essas Ações. O Politize atua por meio da educação política para qualquer pessoa, dentro e fora da internet, sempre com muito respeito pela pluralidade de ideias, crenças e posições.

Capítulo 5 – O Tribunal de Contas da União (TCU)

O Tribunal de Contas da União (TCU) é uma fonte rica de informações e análises sobre o governo federal. Na página inicial do site (<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>), na barra de menu, você encontrará, por exemplo, o botão “Controle e Fiscalização”.



The image shows a horizontal navigation menu from the TCU website. It consists of a dark blue bar with white text. The menu items are: 'Institucional', 'Controle e fiscalização' (which is highlighted with a white background), 'Sessões e Jurisprudência', 'TCU e o Congresso', 'Educação e eventos', 'Fale conosco', and 'Carta de serviços'.

Neste setor do site, você verá os pareceres prévios conclusivos sobre as “Prestações de Contas do Presidente da República (PCPR)”. As análises realizadas pelo Tribunal, compõem um amplo relatório sobre diversos setores da gestão pública com elementos técnicos para que o Poder Legislativo profira seu julgamento relativo às contas. Trata-se, portanto, de etapa fundamental do processo de accountability da

ação governamental, de modo a atender os anseios da sociedade por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Há, também, lista de responsáveis a quem o Tribunal de Contas da União declarou inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92 (LOTUCU), cuja inabilitação encontra-se vigente. Não são considerados os processos pendentes de deliberação definitiva ou que não tenham transitado em julgado.

Da mesma forma, há lista de responsáveis declarados inidôneos para participar de licitação na administração pública federal, nos termos do art. 46 da Lei Orgânica do TCU, cuja inidoneidade encontra-se vigente.

Sobre “Contas Julgadas Irregulares”, o Portal do TCU apresenta informações acerca de todos os responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal, a partir da data dos respectivos acórdãos condenatórios.

Em anos eleitorais, compete ao TCU encaminhar à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral a relação dos responsáveis com contas julgadas irregulares nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, inciso I, alínea 'g').

Na opção “Trabalhos de Fiscalização” é possível encontrar relatórios de auditorias, sobre diversas áreas (Administração, Agricultura, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Contratações Públicas, Cultura, Defesa Nacional, Educação, Esporte, Fronteira, Habitação, Infraestrutura, Judiciário, Legislativo, Meio Ambiente, Saúde, Organização Agrária, Previdência Social, etc.), decorrentes de fiscalizações realizadas pelo Tribunal.

No menu, na opção “Sessões e Jurisprudência”, você poderá pesquisar os “Acórdãos”, as “Súmulas”, as “Jurisprudências” e todas as bases relativas a processos que tramitaram ou tramitam no TCU.

O Tribunal de Contas é também um canal para denúncias, eventualmente encaminhadas pela sociedade civil, o que está amparado no parágrafo 2º, do Artigo 74, da Constituição Federal.

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Há também amparo no Artigo 53, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), que repete o contido na Constituição Federal e acrescenta:

“§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável”.

“§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa”.

O principal problema dos Tribunais de Contas é o estreito vínculo mantido e cultivado entre muitos dos membros nomeados para essas Cortes e as forças políticas responsáveis pelas suas nomeações. Além disso, aproximadamente 25% dos membros dos Tribunais de Contas estaduais não possuem a formação adequada para exercer a função.

Um dos anseios dos técnicos dos Tribunais de Contas é a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição de nº 329/2013. As propostas que objetivam aprimorar os Tribunais de Contas abrangem os seguintes temas:

1. Uniformização de jurisprudência pelo TCU;
2. Vagas do executivo, do legislativo e concurso público para conselheiro;

3. Mandato de conselheiro; e
4. Submissão dos conselheiros/ministros ao CNJ e dos procuradores do Ministério Público de Contas ao CNMP.

Você poderá ver o inteiro teor da PEC 329/2013 no link: [PEC 329/2013](#)

Capítulo 6 – O Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas é um outro órgão ao qual podemos recorrer para solicitar apoio em uma investigação ou para fazer uma denúncia.

O Ministério Público de Contas, que atua junto aos Tribunais de Contas, exerce a função de fiscal da lei perante os Tribunais, tendo ainda a iniciativa de promover ações no âmbito dessas Cortes para preservar e restaurar a moralidade da gestão, cuidando do respeito às leis e para que os gestores não abusem na aplicação do dinheiro público.

O Ministério Público de Contas, na realidade, é o fiscal da lei nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas, ou seja, nas matérias sujeitas à apreciação das Cortes de Contas. Portanto, a ele compete:

- ✓ Emitir parecer em todos os processos de fiscalização;
- ✓ Participar de todas as sessões realizadas pelo Tribunal de Contas;
- ✓ Interpor os recursos previstos em lei;
- ✓ Propor incidentes processuais, inclusive o de inconstitucionalidade, ou seja, quando a Constituição for desrespeitada nos atos públicos;
- ✓ Apresentar medidas cautelares, que são instrumentos legais que impedem que irregularidades ocorram;

- ✓ Representar ao Tribunal de Contas quando tomar conhecimento de ilegalidades ou irregularidades na gestão pública;
- ✓ Expedir notificações recomendatórias;
- ✓ Velar supletivamente pelo cumprimento das decisões do Tribunal de Contas;
- ✓ Requisitar documentos e informações; entre outras medidas previstas em lei.

O Ministério Público Contas, portanto, fortalece o controle social, como órgão que acompanha a regularidade do exercício dos próprios Tribunais de Contas, sendo obrigatória a sua participação nos processos de prestação de contas dos agentes públicos, nos atos de admissão de pessoal, de concessões de aposentadoria, reformas e pensões, devendo ainda buscar a recomposição dos recursos públicos desfalcados. Incumbe-lhe a fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e dos Estados.

Em outras palavras, o Ministério Público de Contas tem como objetivo impedir a ação dos maus gestores, consubstanciada, muitas vezes, em irregularidades, fraudes, desvios de recursos e atos de corrupção. Algumas irregularidades podem ser facilmente detectadas pelo cidadão, como, por exemplo:

- ✓ Prática do nepotismo (nomeação de parentes para o exercício de cargo em comissão ou de confiança e exercício de função gratificada);
- ✓ Contratação de pessoal por tempo determinado burlando a exigência de concurso público;
- ✓ Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;
- ✓ Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem o amparo da legislação.

Para que o Ministério Público de Contas cumpra a sua função Constitucional, é essencial que tenha autonomia administrativa, orçamentária e financeira, bem como que atue em todos os processos e decisões que ensejem deliberação das Cortes. Infelizmente, até mesmo no Tribunal de Contas da União (TCU), diversos processos de auditoria não são enviados para a análise do Ministério Público de Contas. É lamentável que frequentemente o Ministério Público de Contas só tome conhecimento dos processos quando eles já se encontram prestes a serem julgados.

Enquanto o Ministério Público se profissionalizou e adquiriu os meios físicos e financeiros para a obtenção de resultados expressivos e reconhecidos pela sociedade, o Ministério Público de Contas luta há quase três décadas para existir e para ter condições mínimas de funcionamento, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Tal como diz o eminente Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, “o modelo dos MP de Contas sem autonomia está superado, é anacrônico e inconstitucional, equivale ao do MP judicial existente antes da Constituição de 1988, então dependente ora do Poder Judiciário, ora do Poder Executivo, para poder funcionar”. E o Procurador acrescenta:

“Felizmente, há ações no Supremo Tribunal Federal que permitirão à excelsa Corte revisitar esse tema e que podem resultar em importante evolução dessa primeira concepção de intimidade estrutural, que tanto mal tem feito ao MP de Contas e ao controle externo brasileiro hoje”.

“O modelo construído historicamente no Pará, em exame pelo STF, é o nosso paradigma de modelo ideal. Um MP de Contas enxuto, ágil, com especialização em contas públicas, atuando em perfeita harmonia, de forma complementar e sinérgica, tanto com os Tribunais de Contas como com o MP judicial, é o que a experiência de mais de cinquenta anos do estado do Pará nos mostra ser não só factível, como ideal”.