

O CONTROLE EXTERNO DO TCU E SUAS FUNÇÕES DE *ACCOUNTABILITY* NO DEBATE DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA

LEANDRO CONSENTINO

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal compreender o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) e analisar seu comportamento como forma de *accountability* junto ao arcabouço institucional do estado brasileiro, avaliando por meio disto, a qualidade do regime democrático vigente em nosso país.

Apesar de suas origens remontarem ao início da República brasileira, a consolidação de suas funções atuais veio apenas com nossa última Constituição, alcunhada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, trazida à luz após mais de vinte anos de arbítrio do regime militar. Para empreender uma análise inscrita nas teorias de *accountability*, faz-se mister entendermos o TCU como parte do chamado *sistema de integridade*, ou seja, as instituições de responsabilização que compõe o aparato estatal em nosso país.

Atualmente, seu estatuto jurídico situa-se na órbita do Congresso Nacional enquanto órgão assessor do parlamento, cujas competências situam-se precipuamente no artigo 71 da Lei Maior, além de outras atribuições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Licitações e Contratos e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse sentido, podemos contemplar um amplo quadro de funções de controle concernentes a este órgão, as quais buscaremos esmiuçar ao longo do trabalho.

Dentre estas funções, destacamos duas das mais visíveis na atuação do tribunal, ligadas ao controle externo do Poder Executivo: i) a fiscalização de subtítulos com irregularidades graves contempladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e ii) a elaboração de um parecer sobre as contas presidenciais que devem ser prestadas anualmente ao Congresso Nacional. Por meio destes dois mecanismos, buscaremos evidenciar o papel do TCU e do Parlamento na promoção do controle externo nas esferas estatais brasileiras.

Além disso, com base neste trabalho, acreditamos que seja possível compreender que a natureza do Tribunal de Contas enquanto organismo subsidiário e com baixo poder vinculante, acaba por fazer com que suas decisões ainda se deem fortemente permeadas pela política, seja *ex ante* pela indicação de seus membros pelo Poder Legislativo e Executivo, seja *ex post* pelas decisões e respostas dadas por eles aos pareceres da Corte ou se ainda permanecem como um importante componente de responsabilização na atual democracia brasileira.

O CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

De acordo com Elster (1999), o conceito de *accountability* possui raízes semelhantes aos termos *responsibility* e *answerability* no renomado *Oxford English Dictionary*. Podemos defini-lo, de acordo com Fearon (1999), em duas dimensões: i) um ator A deve agir em nome de um ator B, em um arranjo de representação; ii) este ator B deve ter meios de recompensar e punir o ator A, diante da conduta previamente apresentada.

Diante desta definição, cabe compreender o escopo sobre o qual esta fiscalização da prestação de contas se debruça, ou seja, quais seriam as formas e mecanismos de fiscalização e monitoramento e qual sua abrangência, listados no trabalho de Ceneviva (2006). Para alguns autores¹, o raio de ação é mínimo e deve se ater apenas aos aspectos formais e institucionalizados, descartando a responsabilização pela via das relações informais de

1 Guillermo O'Donnell (1998; 1999 e 2003), Charles Kenney (2003), Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro (2005) e Scott Mainwaring (2003), entre outros.

fiscalização advindas de atores como a imprensa e organizações da sociedade civil.

Outros trabalhos, como os de Keohane (2002) e Dunn (1999), preveem um alargamento deste conceito e contemplam a necessidade das referidas sanções aos entes estatais, ultrapassando a mera responsividade e imputando responsabilidade por ações e omissões aos agentes públicos. Tais sanções não se adstringem unicamente ao âmbito formal podendo se estender ao aspecto reputacional, notadamente em uma sociedade pautada na constante comunicação entre seus membros e na vigência do regime democrático, como aquela em que vivemos atualmente.

Por fim, destaca-se um terceiro grupo de autores (Day e Klein, 1987; Fox e Brown, 1998; Paul, 1992) articula o *accountability* como “*toda e qualquer atividade ou relação de controle, fiscalização e monitoramento sobre agentes e organizações públicas como constituintes do conjunto de mecanismos de responsabilização.*” (Ceneviva, idem).

Nesta modalidade de definição do conceito, em razão de sua amplitude semântica, a mensuração da *accountability* pode ser comprometida na medida em que contempla um rol de mecanismos não intencionais de fiscalização e monitoramento, afetando diretamente as agendas de pesquisa relacionadas ao conceito.

Nesse sentido, é importante compreender a *accountability* em uma definição mais enxuta, atentando para que isso não limite seu objeto de fiscalização para o mero critério da legalidade dos atos² em lugar de uma definição mais abrangente – esposada pela maioria da literatura³ – que contemple também os critérios políticos em debate.

De posse de uma definição mínima focada nos aspectos formais e nos critérios jurídicos e políticos, o próximo passo é compreender como operam os mecanismos de *accountability* e que estruturas compõem o chamado sistema de integridade de um país. Para Mainwaring (2003), podemos distinguir tais mecanismos levando em conta sua capacidade de impor sanções de maneira direta ou indireta sobre os agentes públicos fiscalizados.

2 Dois autores que defendem esta abordagem são Kenney (2003) e O’Donnell (1998 e 2003).

3 (Mainwaring, 2003; Abrucio e Loureiro, 2005; CLAD, 2000; Elster, 1999).

Esta questão também foi bastante bem desenvolvida por Guillermo O'Donnell (1998) quando o autor trouxe uma definição lastreada na ideia de que as democracias consolidadas se diferenciariam das incompletas (delegativas) pela presença de poderes autônomos que controlassem os governantes, desdobrados em duas dimensões: vertical e horizontal.

A *accountability* vertical trata essencialmente de uma relação entre os eleitores e seus representantes, na medida em que os primeiros podem – em regimes democráticos com eleições periódicas e liberdades como a de manifestação e imprensa – cobrar a atuação de seus governos e, no limite, premiá-los ou puni-los com seus votos durante o processo eleitoral.

Estrutura-se, assim, uma espécie de relação denominada como agente-principal em que o eleitor atua como o principal que tem por incumbência o exercício da *accountability* sobre os representantes eleitos, nesse caso, o agente. Para tanto, a minimização da assimetria informacional entre os dois atores é fundamental, evidenciando a importância da prestação de contas e da imposição de sanções em caso de omissão desse papel⁴.

Já a *accountability* horizontal diz respeito ao controle exercido por outras instituições – daí a horizontalidade – cujas funções pressupõem tal prática e as quais estão dotadas de poderes de sanção, como as Corregedorias e as próprias Cortes de Contas.

Faz-se mister afirmar que, para O'Donnell, uma dimensão não é excludente com relação a outra, inclusive exercendo papéis complementares e, por vezes, colaborativos. No entanto, a adoção desta perspectiva geométrica já foi criticada por autores como Mainwaring (2003), principalmente acerca da suposta ausência da pretensa horizontalidade entre as instituições no exercício de *accountability*, dado o inevitável grau de hierarquia presente entre as burocracias nos sistemas político-administrativos.

A despeito de tais críticas, acreditamos que o trabalho de órgãos como o Tribunal de Contas da União enquanto provedores de informação ao eleitorado brasileiro – detentor por excelência da prerrogativa do *accountability* vertical – seja de fundamental importância para o exercício deste e o constante aperfeiçoamento de nosso regime democrático.

4 Schedler (1999) critica esta visão por entender que, com a noção de verticalidade como está colocada, pressupõe uma relação de poder cuja direção não fica clara.

Diante disso, a importância da responsabilização para a melhora na qualidade do regime democrático é patente e evidenciada por autores, como Diamond e Morlino (2005), em seu seminal trabalho a respeito do tema:

alto grau de liberdade, igualdade política e controle sobre as políticas públicas e sobre os políticos através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis, [monitorando] a eficácia e a equidade da aplicação das leis, a eficácia das decisões de governo e a responsabilidade política e responsividade das autoridades eleitas.

(Diamond e Morlino, 2005, p. XI).

HISTÓRICO, ESTRUTURA INSTITUCIONAL E FUNCIONAMENTO DO TCU NO BRASIL

Histórico e estrutura institucional

Os Tribunais de Contas remontam aos órgãos de controle que buscavam realizar algum tipo de auditoria nas contas públicas como a pioneira Câmara de Contas francesa de 1256 – convertida em Corte de Contas em 1807 –, o Tribunal de Contas de Portugal (1849), a Corte de Contas da Itália (1862) e a Corte de Contas da Alemanha (1876).

Os antecedentes do atual TCU brasileiro remontam à Constituição Imperial de 1824 que, em seu artigo 170, anotava que a realização da despesa e da receita do Império caberia a um “Tribunal”, sendo denominado de “Thesouro Nacional” que detinha funções eminentemente de execução e não de controle. Após a proclamação da República em 1889, o primeiro ministro da Fazenda do novo regime, Rui Barbosa, apresenta proposta⁵ de Tribunal de Contas nos moldes do existente na Itália, com a incumbência de julgar todas as receitas e as despesas, principalmente quanto ao critério da legalidade.

5 Decreto 966-A de 07/11/1890.

No entanto, a proposta não surtiu efeitos imediatos e a instauração plena do Tribunal de Contas da União só se daria com a Constituição Republicana de 1891, que em seu artigo 89 afirma:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas das receitas e despesas e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Cabe notar que, a partir de então, o TCU sofre importantes processos de transformação em sua estrutura e em suas competências, marcado por avanços e retrocessos, a partir do regime vigente e do grau de abertura democrática praticado no mesmo, até a configuração vigente adotada na última Constituinte.

O Tribunal de Contas brasileiro, a partir de 1988, é um órgão colegiado composto por nove ministros, sendo: i) seis indicados pelo Congresso Nacional, ii) um indicado pela Presidência da República e iii) dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público, que funciona junto ao Tribunal. É interessante notar que é vedado aos ministros exercer outros cargos, profissões (salvo o magistério) e atividades político-partidárias, a fim de evitar conflitos de interesses.

Sua estrutura institucional é formada pelos seguintes órgãos: o Plenário, a Primeira e a Segunda Câmaras, a Presidência, as comissões – de caráter permanente ou temporário –, a Corregedoria e o Ministério Público junto ao Tribunal. Cada um desses organismos goza de prerrogativas próprias e são assistidos por de três secretarias gerais: uma que coordena o planejamento estratégico e as relações com atores externos, uma que coordena os processos de controle externo e fiscalização, e uma que coordena a administração interna.

Para o pleno exercício destas atribuições, o Tribunal de Contas da União possui aproximadamente 2.600 funcionários – dos quais cerca de 60% são auditores – e um orçamento aproximado de R\$ 1,4 bilhão. Ademais, rege-se tanto neste tocante à estrutura como com relação ao seu funcionamento, por meio de um regimento interno, dotado de 299 artigos, sendo que dos artigos 188 até 289, consta o chamado Plano de

Controle Externo, que compreende as normativas concernentes ao funcionamento do TCU no que se refere às funções e competências precípua da Corte.

Conhecidos seu histórico e estrutura, podemos arrolar as competências estabelecidas pela atual Carta Magna e classificadas pela literatura acerca do tema. De acordo com Guerra (2003), o TCU tem sua atuação balizada em quatro funções, a saber: i) fiscalizadora, ii) jurisdicional, iii) consultiva e iv) informadora. A estas quatro funções, o trabalho de Lima (2007) acrescenta mais três, decorrentes das supracitadas, mas que acabam produzindo efeitos por si só e auxiliam a visualizar o papel da instituição: i) a sancionadora, ii) a corretiva e iii) a ouvidora.

Diante destas múltiplas funções, evidenciamos um forte componente de *accountability* a permear as ações do Tribunal de Contas da União, impactando sobremaneira a qualidade do regime democrático brasileiro. De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), os estudos acerca do tema no Brasil, situados basicamente nos campos da Ciência Política e da Administração Pública (Bresser-Pereira e Grau, 2006), subdividem-se em cinco modalidades principais de monitoramento: i) os controles clássicos/jurisdicionais, ii) o controle parlamentar, iii) o controle pela lógica do desempenho e dos resultados, iv) o controle pela competição administrada e v) o controle social pelos cidadãos, para além das próprias eleições.

A conjunção de tais controles – erigindo um verdadeiro sistema de integridade em nosso país – guarda uma importante relação com a consolidação de um regime democrático qualitativamente avançado em nosso país, principalmente no que diz respeito à representação política e aos chamados “freios e contrapesos” na estrutura do estado.

Nesse sentido, nosso trabalho visa contribuir com uma análise de dois mecanismos adotados pelo Tribunal de Contas da União como forma de compreender essencialmente os controles clássicos e parlamentares em ação. Em um primeiro momento, demonstrando a atuação do TCU, nos atemos ao que Bresser-Pereira e Grau (*idem*) chamaram de controles clássicos. Já em um segundo momento, observado o desempenho do Congresso Nacional, evidenciamos o controle parlamentar (ou sua ausência) nos momentos em que o parlamento é requisitado em suas funções de fiscalização dos atos de governo.

MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO COMO FORMA DE *ACCOUNTABILITY* NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União é dotado, no quadro de suas funções, de uma série de mecanismos previstos em seu regimento interno, mais especificamente no Plano de Controle Externo. Esta seção do documento traz instruções acerca dos procedimentos em ações como os julgamentos contábeis de agentes públicos⁶, a apreciação de contas da Presidência da República⁷ e a fiscalização de agentes e serviços públicos⁸, esta última subdividida em fiscalizações por iniciativa própria, motivada pelo Congresso Nacional, por denúncias ou representações.

Tais atividades são operadas por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, os quais se debruçam sobre objetos como: i) atos e contratos, ii) transferências constitucionais e legais, iii) convênios, acordos ajustes e congêneres, iv) aplicação de subvenções, auxílios e contribuições, v) arrecadação da Receita, vi) renúncia de receitas, entre outros.

Diante de quaisquer irregularidades detectadas nestes procedimentos, o TCU poderá aplicar algumas sanções, as quais, como já vimos, constituem importante elemento para a compreensão da *accountability*. Nesse sentido, cabe ao Tribunal de Contas imputar penas que variam de multas (com valores que podem atingir até 100% do dano causado), inabilitação de indivíduos para exercer cargo de confiança ou em comissão (por períodos de cinco a oito anos) e a declaração de inidoneidade de empresas para participar, em até cinco anos, de licitações no âmbito da União.

Para ilustrar melhor a atuação do TCU, elencamos dois mecanismos em especial para focarmos nossa análise – concentrando-a nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – a fim de compreendermos seu funcionamento, sua dinâmica político-institucional e o papel do chamado sistema de integridade neste período.

6 Artigos 189 a 220.

7 Artigos 221 a 229.

8 Artigos 230 a 258.

São eles: i) a fiscalização de subtítulos (em geral, obras públicas) levados a cabo tanto diretamente pelo Executivo federal como – por meio de convênios – pelos Executivos estaduais e municipais e ii) o exame das prestações anuais de contas dos Presidentes da República que resulta na elaboração de um parecer para subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

Fiscalização de subtítulos com irregularidades

A cada ano, mediante legislação vigente, o *Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves* (COI) elabora um relatório para ser anexado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual denominado como “Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves”. Este relatório apresenta as deliberações e discussões realizadas durante o ano no COI (subseção da Comissão Mista de Orçamento), que cumpre suas funções com base nas informações do Tribunal de Contas da União e dos gestores das obras. De acordo com a legislação:

A competência do Comitê para deliberar sobre a matéria consta do inciso I do art. 24 da Resolução no 1, de 2006-CN, que estabelece:

Art. 24. Ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves cabe:

I – propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo lei orçamentária anual;

O TCU encaminha anualmente ao Congresso Nacional relatórios com informações e recomendações sobre as fiscalizações realizadas pelo órgão, incluindo os empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação. Tanto o Congresso quanto o TCU são órgãos que devem atuar de forma complementar e institucionalmente articulada, a fim de concatenar os chamados controles clássicos ao controle parlamentar. É uma relação que se estabelece entre a Comissão Mista de Orçamento

e seu comitê, o TCU e os órgãos gestores, tendo como resultado final a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A tomada de decisão no interior da CMO é feita no COI, com base nas investigações realizadas pelo TCU que deve decidir pela paralisação de uma obra com indícios graves de irregularidades. Para avaliar as recomendações do TCU, o COI realiza reuniões técnicas em que os gestores das obras com irregularidades devem se manifestar sobre as providências tomadas para o saneamento dos problemas. Essas reuniões são primordiais para que o COI avalie o grau e a extensão das irregularidades, além do esclarecimento das complexas auditorias realizadas pelo TCU. Este é um processo dinâmico e que não se encerra nas reuniões, sendo que o TCU mantém o monitoramento do cumprimento das decisões do COI e das medidas acordadas entre os gestores e o Comitê, tendo em vista a apuração das responsabilidades pelas irregularidades das obras.

Ao examinarmos os dados para o período abordado na Tabela 1, podemos observar a seguinte sistemática⁹

Tabela 1. Subtítulos com irregularidades graves submetidos pelo TCU e examinados pelo COI (1998-2010)

Casos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Liberados	8	9	17	2	254	70	37	55	22	3	4	9	4	494
Paralisados	0	0	0	0	8	19	15	3	12	23	18	24	8	130
Modificados	0	0	0	0	0	3	0	0	4	0	5	2	0	14
Missing	1	0	0	0	5	6	0	1	0	0	2	0	0	15
Examinados pelo COI	9	9	17	2	267	98	52	59	38	26	29	35	12	653
Submetidos pelo TCU	Xx	Xx	Xx	121	163	87	74	80	60	77	47	41	34	784

*Fonte: elaboração do autor, com dados da Câmara dos Deputados e do TCU (2013)/
Xx = sem dados disponíveis*

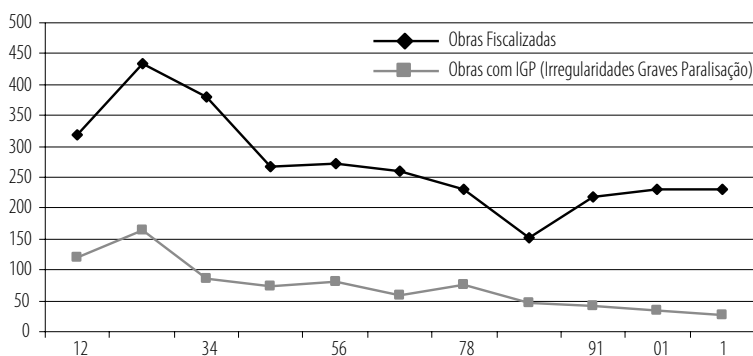
9 Com o intuito de demonstrar o estágio atual da pesquisa e compreender melhor os dados colhidos, agregamos apenas os dados relativos: i) ao número de casos, por ano, submetidos pelo TCU ao COI, ii) ao número de casos, por ano, analisados pelo COI e iii) número, por ano, de cada resultado deliberado pelo COI.

Como podemos notar, alguns números chamam atenção e deles podemos deprender análises importantes. A primeira delas, ligada à própria dinâmica do sistema de integridade, é que a dinâmica entre o Tribunal de Contas e o COI, ou seja a cooperação entre os órgãos de controle, ganhou corpo a partir de 2002. Em segundo lugar, é possível constatar um déficit entre o que é submetido pelo TCU e aquilo que é analisado pelo COI anualmente, gerando sempre um acúmulo de subtítulos para o ano posterior. Por fim, a óbvia constatação de que o índice de liberação dos empreendimentos pelo Congresso Nacional é bastante elevado, cuja razão carece de mais estudos por parte dos que se debruçam sobre o tema.

Ademais, por meio da observação dos dados expostos na Tabela 1, fica evidente que, a partir de 2003, tanto o número de casos submetidos pelo TCU quanto o montante examinado pelo COI sofreu uma drástica diminuição. No entanto, a dotação orçamentária referente ao conjunto de casos sofreu movimento inverso e aumentou ao longo dos anos, em um fenômeno cujas consequências ainda foram pouco discutidas.

Os gráficos 1 e 2, reproduzidos a seguir, ilustram esses movimentos, os quais são tributários de uma alteração nos critérios de fiscalização do TCU para a chamada “relevância material absoluta”, em que este órgão deliberadamente escolheu focar sua atenção em menos obras de valor mais alto.

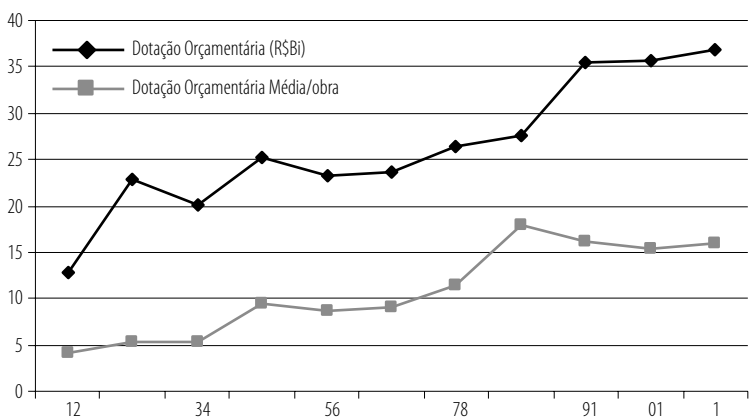
Gráfico 1. Obras Fiscalizadas X Obras com Irregularidades Graves que ensejam paralisação (IGPs)



Fonte: elaboração do autor com base em dados do TCU/CMO.

Ainda não estão claros os efeitos desta mudança para a melhora das funções de *accountability* no mecanismo de fiscalização de obras. Contudo, devemos estar atentos para o risco de agentes públicos e privados mal-intencionados enxergarem nas obras de valor menor, as quais estarão fora da fiscalização do Tribunal, uma brecha para eventuais atos ilícitos, o que passaria ao largo do controle focado em grandes dotações.

Gráfico 2. Dotação Orçamentária das obras X Dotação Orçamentária Média por obra



Fonte: elaboração do autor com base em dados do TCU/CM.

A despeito deste alerta, a fiscalização de obras com supostas irregularidades – a cargo do Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – perfaz um dos importantes instrumentos para o processo de prestação de contas e responsabilização em nosso país, como podemos constatar na feliz declaração do então presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo, em pronunciamento realizado em outubro de 2003, na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFC) da Câmara dos Deputados:

“É inegável a importância do trabalho conjunto realizado pelo Congresso Nacional e pelo TCU na fiscalização de obras públicas: o Tribunal, com atuação na esfera técnica, auditando as obras e indicando, quando for o caso, a existência de indícios de irregularidades graves; o Congresso Nacional, no âmbito político, avaliando a conveniência e oportunidade da alocação e liberação de recursos orçamentários para as obras questionadas.”

Diante do exposto, cabe aventar alguma hipótese sobre a grande quantidade de liberações ocorridas pelo COI no cômputo total dos subtítulos fiscalizados. Os dados mostram que houve um grande ponto de inflexão em que os subtítulos liberados começaram a decrescer em detrimento de um aumento do número de paralisações.

Nossa hipótese está ligada ao fato de que esse momento se deu no primeiro ano do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, quando dois acontecimentos alçaram o TCU a uma maior notoriedade e fiscalização da sociedade brasileira e dos parlamentares: i) o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que reunia em seu bojo uma série de obras de infraestrutura de grande, médio e pequeno portes, passíveis de fiscalização e ii) um enfrentamento crescente com o Poder Executivo que culminou inclusive com tentativas deste de esvaziar as atribuições daquele órgão, com a criação de uma Câmara Técnica ligada ao Planalto para a análise dos subtítulos.

É importante ressaltar que esta iniciativa foi reavivada no atual governo, comandado pela presidente Dilma Rousseff, por iniciativa do Senador Fernando Collor, que pretende levar a decisão acerca da paralisação das obras ao plenário do Congresso Nacional.

Exame das Contas dos Presidentes da República

O segundo mecanismo observado no decorrer de nossa pesquisa foi o exame das contas dos presidentes da República pelo Congresso Nacional, igualmente com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Este tipo de fiscalização remonta aos primórdios da estrutura parlamentar quando se deu a criação de um Poder independente – na figura do Parlamento – com fins de fiscalizar os gastos do soberano.

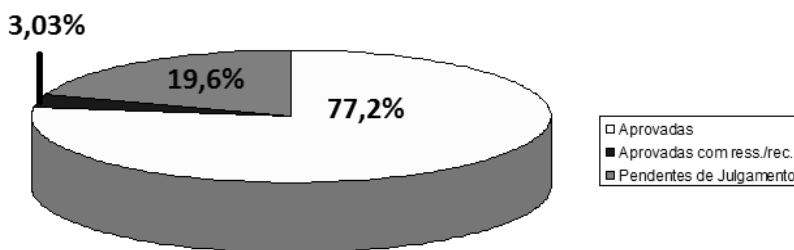
Nesse sentido, tal função é primordial para assegurar a independência entre os poderes e – razão maior de estar incluída nesta pesquisa – a *accountability* horizontal entre as instâncias da Presidência da República e do Congresso Nacional. A sistemática relacionada a essa prestação de contas possui rito próprio previsto na Constituição de 1988 e na Resolução Congressual nº 2 de 14/09/1995. A materialização deste arcabouço jurídico se dá por meio dos seguintes passos: i) a elaboração de um parecer prévio

por parte do TCU ii) a regulamentação da Comissão Mista de Orçamento para avaliar o parecer ; iii) a determinação de um parlamentar relator cuja função consiste em elaborar um novo parecer, seguindo ou divergindo daquele enviado pelo TCU e iv) a elaboração de um decreto legislativo que abarque tal parecer, passível de emendas na Comissão.

No entanto, a despeito desse bem acabado corpo formal, o funcionamento real desse mecanismo tem sido questionado pelo alto índice de aprovação das contas (tanto pelo TCU quanto pelo Congresso) e pela demora com relação ao julgamento das contas (somente pelo Congresso). Ao recuperarmos os dados de Pessanha (2003), podemos observar, desde o Governo Dutra (1946), uma tendência clara em que o Poder Legislativo, em todos os casos, se limita a aprovar as contas do Governo da República seja ele qual for.

Nesse sentido, o gráfico 3 mostra que de 66 contas a serem analisadas de 1946 até 2011, o Congresso Nacional aprovou diretamente 51 delas (77,2%) e aprovou com ressalvas ou recomendações 2 delas (3,03%).

Gráfico 3. Julgamento do Congresso Nacional acerca das Contas do Governo da República (1946-2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pessanha (2003).

De posse de dados mais acurados, apresentados na Tabela 2, percebemos que todas as contas do governo FHC – exceto as de 1999 e 2001 – foram julgadas numa única sessão em 19/12/2002, já no apagar das luzes do governo. A situação se agrava ainda mais quando voltamos os olhos para o fato de que o Congresso Nacional ainda não julgou o restante (19,6%), sendo 1 de FHC e 8 de Lula, além do primeiro ano da Presidente Dilma Rousseff. Cabe afirmar, neste ponto, que a demora no julgamento das contas presi-

denciais é de inteira responsabilidade do Congresso Nacional. Os dados mostram que o trabalho do TCU tem sido de grande eficiência, elaborando seu parecer anualmente, sem interrupções, desde 1946.

Tabela 2. Contas dos Presidentes da República: pareceres do TCU e decisões do Congresso Nacional (1995-2011)

Anos	Presidentes	Parecer do TCU	Decisão do Congresso	Data da Decisão
1995	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
1996	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
1997	FHC	Aprovadas	---	*
1998	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
1999	FHC	Aprovadas com reservas	---	20/02/2003
2000	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
2001	FHC	Aprovadas com reservas	---	*
2002	FHC	Aprovadas com reservas	Pendentes	*Aprovadas em bloco em 19/12/2002 --
2003	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2004	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2005	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2006	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2007	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2008	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2009	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---
2010	Lula	Aprovadas com reservas	Pendentes	---

Fonte: Pontes e Pederiva (2004), Pessanha (2003), T.C.U. (2012).

Apesar de já ter sido cobrada pelo TCU em 2012, a Mesa Diretora do Congresso Nacional – na pessoa de seu então Presidente José Sarney – ainda não tomou providências. Nesse sentido, propomos a seguinte hipótese: tendo o Presidente da República uma grande ascendência sobre sua base de apoio parlamentar – como mostra a literatura a partir do clássico trabalho de Limongi e Figueiredo (1999) – suas contas não seriam postas em julgamento até que seu grupo político fosse desalojado do poder pelas eleições.

Assim, o governo FHC apenas teria consentido à coalizão que lhe dava sustentação que suas contas fossem julgadas no apagar das luzes de seu mandato, quando o presidente Lula já havia prevalecido sobre o candidato da situação, José Serra.

Dessa forma, evita-se que a gestão seguinte – a qual se opôs ferrenhamente ao governo anterior – promova uma devassa nas contas presidenciais, causando dano político ao governo que saiu. A hipótese é reforçada pelo fato de que, até o presente momento, nenhuma das contas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – capitaneados pelos presidentes Lula e Dilma – foram julgadas, dado que o grupo se manteve no poder. A comprovação de tal hipótese deve vir com o fim do ciclo do PT no poder, que, de acordo com o que aventamos, provocará uma “corrida” pelo julgamento das contas de ambos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa intenção neste trabalho foi buscar demonstrar, por meio da análise do funcionamento do Tribunal de Contas da União, como o sistema de integridade brasileiro tem evoluído ao longo do tempo, desde a redemocratização brasileira por meio da Constituição de 1988.

Certamente, os resultados não mostram uma instituição capaz de promover plenamente a *accountability*, sem falhas e ingerências de ordem política, sobre as quais aventamos hipóteses consistentes no que diz respeito a algumas posturas dos parlamentares.

O TCU mostrou avanços significativos no que diz respeito ao controle externo do Poder Executivo, suscitando inclusive fortes críticas de alguns dos últimos Presidentes da República contra sua atuação. Nesse sentido, ao tomarmos a *accountability* horizontal como dimensão fundamental para avaliarmos a qualidade do regime democrático vigente, o desempenho do Tribunal no assessoramento do Parlamento como órgão fiscalizador da administração pública e do governo federal é de suma importância.

Cabe notar, contudo, que o papel do Congresso Nacional – que vai desde a publicidade dos atos, passando por sua fiscalização e desembocando na sanção aos desvios cometidos – ainda está bastante aquém do esperado em um regime democrático pleno. Ademais, cabe notar que a promoção da *accountability* horizontal guarda uma relação intrínseca com o estímulo e o ensejo a responsabilização que parte dos próprios eleitores, qual seja, a *accountability* vertical.

Com a informação advinda do primeiro, é possível – por meio da ativação dos eixos dahlsianos¹⁰ da participação política e da contestação pública – empoderar o eleitorado para que ele cobre seus representantes tanto do ponto de vista estritamente legal até o cumprimento de suas plataformas eleitorais, enfatizando as demais dimensões de controle inscritas em Abrucio e Loureiro (idem) como o controle de resultados, competitivo e o controle social.

Por fim, é importante frisar que esta agenda de pesquisa ainda deve evoluir muito, principalmente no tocante aos estudos que analisam a interface entre o sistema de integridade brasileiro e as esferas políticas como o Congresso Nacional e o Poder Executivo, bem como suas diversas interações com o Poder Judiciário no que diz respeito ao cumprimento de suas normativas.

LEANDRO CONSENTINO é professor de graduação no INSPER (antigo IBMEC-SP) e professor de pós-graduação em Política Internacional na Fundação Escola de Sociologia e Política (FESP). Doutorando em Ciência Política na USP, obteve, na mesma instituição, os títulos de Mestre em Ciência Política (2011) e Bacharel em Relações Internacionais (2008). É também Coordenador de Cursos e Seminários na Fundação Mario Covas, Pesquisador Associado ao Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP e palestrante em cursos livres de política.

10 Dahl, Robert. *On Democracy*. 2001.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F e LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *TCU: Presença na História Nacional*. Instituto Sezerdêlo Corrêa. TCU. 1999.

BRESSER-PEREIRA, L.C., Grau, (N.C.) (Orgs.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo. Clad; Fundap, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. <http://www2.camara.leg.br/> Acesso em 6 Dez. 2012.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente*. ANPAD. 2006.

CLAD. *La Responsabilizacion en la Nueva Gestion Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.

COITAS e Silva, Artur Adolfo. *O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998)*. Instituto Sezerdêlo Corrêa. TCU. 1999.

DAY, Patricia and KLEIN, Rudolf. *Accountabilities: five public services*. London and New York: Travistock. 1987.

DAHL, Robert. *On democracy*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DIAMOND, L., e MORLINO, L.. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

DUNN, John. Situating political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). 1999.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999

FEARON, J.D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge Press, 1999.

FOLHA DE SÃO PAULO. Sarney promete votar contas pendentes de FHC e Lula. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1106922-sarney-promete-votar-contas-pendentes-de-fhc-e-lula.shtml> 19/06/2012. Último sucesso em 26/12/2012

FIGUEIREDO, A., Limongi, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1999.

FOX, Jonathan A. and BROWN, David L. INTRODUCTION. In: FOX, Jonathan A. and BROWN, David A. (eds.). *The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements*. Cambridge: The MIT Press.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

KENNEY, Charles D. *Horizontal accountability: concepts and conflicts*. In: MAINWARNING, Scott; WELMA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

KEOHANE, Robert O. *Global Governance and democratic accountability*. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Editora Campos Elsevier, 2007.

MACHADO FILHO, Eduardo Nery. *Fiscalização de obras públicas: estudo das relações entre TCU e o Congresso Nacional*. 2009.

MELO, M. A. Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. In: MUNCK, G. e MANTILLA, S. *La Calidad de la Democracia: Perspectivas desde America Latina*, CELAEP, 2012.

MAINWARNING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44. p. 27-54. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: MENDES, Juan; O'Donnell, Guillermo and Pinheiro, Paulo Sergio(eds.). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

PAUL, Samuel. Accountability in public services: exit, voice and control. *World Development* 29, 7 (julho) p. 1047-1060. 2002.

PESANHA, Charles. *O Congresso Externo sob controle das contas do Tribunal Nacional*. Insight/Inteligência. 2003.

PONTES, João B e PEDERIVA, João H. *Contas prestadas pelo presidente da república: apreciação do congresso nacional IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004

RODRIGUES, Álvaro Pinto. *A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde - análise a partir do controle social*. (Canoas – ULBRA), 2002.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L. e PLATTNER, M. (eds.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*.

BOULDER, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. *O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje*. Instituto Sezerdêlo Corrêa. TCU. 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em 6 Dez. 2012.