

## Análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União nos períodos governamentais pós 1988

O presente trabalho, como já mencionado, tem como objetivo primordial a realização de uma comparação jurídica – ainda que não se pretenda aprofundar nas questões comparativas em abstrato - com traços peculiares quando posta em confronto com a comparação tradicional, a partir do estudo de sistemas jurídicos estrangeiros.

Isso porque, a comparação de direitos<sup>370</sup>, em sua vertente clássica, “considerados na sua diversidade geográfica, tão antiga como a própria ciência do direito”<sup>371</sup>, remete, em regra, como pressuposto, à análise de sistemas jurídicos estrangeiros, para, posteriormente, realizar-se o cotejo entre eles, extraindo suas semelhanças e diferenças.

Assim, um dos pontos-chave do Direito Comparado, em sua compreensão tradicional, implica o estudo de uma pluralidade de ordens jurídicas distintas, demandando um conhecimento prévio do *iuris* atinente a Estados estrangeiros. No entanto, não é desta forma que se almeja realizar a comparação ora proposta. Isso porque, há quem tenha, ainda que de forma minoritária, tratado sobre outra dimensão da comparação jurídica, que não necessariamente demande a análise de diferentes ordens jurídicas, permitindo a comparação no interior de um mesmo ordenamento<sup>372</sup>, conduzindo à ideia de uma verdadeira comparação interna. Desse

---

<sup>370</sup> A expressão “Direito Comparado”, embora de aceitação e utilização corrente entre os juristas, não se encontra isenta de críticas, porquanto traz a imagem de que se trata de um dos diversos ramos do Direito Positivo (como o Direito Penal, Direito Civil, Direito Administrativo etc), optando alguns autores, portanto, pelo uso da expressão “comparação de direitos” (DANTAS, Ivo. Direito comparado como ciência. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, a.34, n.134, abr./jun. 1997, p.233-234).

<sup>371</sup> DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Tradução de Hermínio Carvalho. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.1.

<sup>372</sup> Em sentido contrário, DANTAS (op. cit., p.235) insiste que a “existência de um ou mais sistemas jurídicos diferentes funciona como um dos polos indispensáveis ao Direito Comparado, pelo que não é correto pensar-se neste quando, por exemplo, estuda-se a evolução histórica de um instituto, *dentro do mesmo sistema*”.

modo, ao escrever sobre o direito constitucional comparado, MIRANDA assentou que

O Direito constitucional comparado – se se quiser, a comparação de Direitos constitucionais – assenta, todavia, em sistemas jurídicos positivos, embora não necessariamente vigentes. Ou se trata de sistemas que coexistem em determinada época (comparação simultânea) ou de sistemas que pertencem a momentos diferentes em um ou mais de um país (comparação sucessiva).<sup>373</sup>

Com esse entendimento, MIRANDA afirma ser possível a realização de uma comparação sucessiva num único país, possuindo aquela adjetivação (sucessiva) porque se está a tratar de relações jurídicas de anterioridade e ulterioridade, permitindo o cotejo de Constituições ou institutos “de uma ou mais de uma época passada do nosso país”.<sup>374</sup>

É com base nessa forma de comparação, qual seja, a sucessiva no interior do mesmo país (Brasil), que serão guiados os presentes escritos. Ademais, a análise comparativa consistirá igualmente em uma microcomparação<sup>375</sup>, uma vez que se estudarão as feições de um elemento jurídico particular da ordem constitucional brasileira: o Tribunal de Contas da União.

A comparação interna, tendo como base a atuação do TCU, ficará adstrita à ordem constitucional instalada pelo advento da Constituição Federal do Brasil de 1988, focalizando os diversos períodos governamentais entre 1989 e 2010, à luz de determinados aspectos norteadores que serão indicados abaixo.

<sup>373</sup> MIRANDA, Jorge. Sobre o direito constitucional comparado. *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, v.5, n.9, jul./dez. 1990. p.36.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p.34, 36.

<sup>375</sup> Sobre a distinção entre microcomparação e macrocomparação, MIRANDA (*Ibid.*, p.40) expõe: “A microcomparação tem por objeto o exame das partículas jurídicas elementares que formam as ordens jurídicas. São os microelementos. Pelo contrário, a macrocomparação tem por objeto o estudo de uma grande estrutura e, designadamente, as estruturas determinantes e as ordens jurídicas enquanto tais. Com a primeira, trata-se de dilucidar uma instituição ou uma regra jurídica; com a segunda de dilucidar as grandes estruturas fundamentais, bem como o perfil característico das ordens jurídicas a fim de salientar as famílias e os grandes sistemas jurídicos”.

## 4.1

### **Aspectos norteadores da comparação: resultados da apreciação das contas do governo e atuação ordinária do TCU**

A comparação que se inicia adiante seguirá norteada por dois aspectos principais relacionados à atuação do Tribunal de Contas de União ao longo da vigência da Constituição de 1988: a apreciação anual das contas do governo realizada pelo TCU e o exercício das competências rotineiras do Tribunal, como as fiscalizações, a cobrança executiva, ou ainda o recebimento de denúncias, podendo ser entendida como uma atuação ordinária da Corte.

O primeiro dos aspectos a ser comparado concerne ao exercício da competência constitucional insculpida no artigo 71, inciso I, da Constituição brasileira, que atribui ao TCU a função de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Neste ponto, serão visitados os relatórios e pareceres sobre as contas do governo em cada ano, de 1989 até 2010, estruturando-se o texto em uma análise global dos relatórios, mas observando-se ali a dinâmica de determinados elementos pré-selecionados, quais sejam: análise da situação econômica do período avaliado, temáticas abordadas nos votos, conclusões, ressalvas e recomendações.

Já o segundo ponto de comparação versará sobre as demais competências da Corte, exercidas de forma rotineira ao longo do ano, bem como suas características de funcionamento, mencionando-se basicamente: fiscalizações e obras públicas, orçamento e pessoal, ouvidoria e denúncias, condenações e cobrança executiva. A fim de se coletar os aludidos dados necessários para a pesquisa, neste segundo aspecto será de fundamental importância a consulta aos relatórios anuais de gestão e de atividades do Tribunal.

Antes de justificar mais detalhadamente a escolha dos indigitados aspectos, que se fará à medida que se inicie cada comparação respectiva, um importante esclarecimento, que já é capaz de demonstrar alguns caracteres do TCU, merece destaque.

Por se tratar de uma análise empírica, mostra-se imprescindível a coleta de

dados sobre a atuação do TCU. É neste ponto que surgem os maiores obstáculos que se mostram prejudiciais à realização deste trabalho, uma vez que há uma série de omissões informativas por parte do próprio Tribunal, com graves lacunas injustificadas que não permitem um acesso amplo e honesto de informações à sociedade, constituindo essa ausência de transparência um verdadeiro paradoxo com o caráter institucional esperado dos Tribunais de Contas.

Pertinente ao primeiro aspecto da comparação, a colheita de informações invariavelmente remete aos relatórios e pareceres sobre as contas do governo, elaborados pelo TCU anualmente, onde se descreve todos os aspectos das contas apreciadas, dispondo igualmente sobre o conteúdo dos votos dos Ministros e do Procurador Geral do Ministério Público de Contas, com a conclusão expressa por meio de um parecer conclusivo. Deste modo, não é possível analisar este elemento do Tribunal sem que se tenha acesso a todos os relatórios desejados, o que, *in casu*, se referem aos dos anos de 1989 até 2010. No entanto, muito embora já se encontrem disponíveis, há tempos, meios tecnológicos hábeis a transferir o conteúdo de livros e obras redigidas sob o suporte físico do papel para o meio eletrônico, permitindo uma divulgação mais ampla e transparente de informação, o Tribunal de Contas parece, em alguns pontos, desprezar essa questão.

No sítio eletrônico do TCU há um campo próprio aos referidos relatórios, disponibilizando-os a quem tenha interesse, porém, só se encontram hábeis à consulta os relatórios e pareceres a partir do ano de 1999, restando uma grave e injustificável lacuna no que se refere à primeira década pós 1988. Ademais, em consulta à ouvidoria do TCU, ocasião em que se solicitou as informações faltantes, obtivemos como resposta<sup>376</sup> que o único modo de consegui-las seria em consulta local à biblioteca do TCU, localizada em Brasília.

Deste modo, fez-se necessário um verdadeiro trabalho de pesquisa arqueológica documental, tendo-se que vasculhar diversas bibliotecas, a exemplo

---

<sup>376</sup> Em resposta à solicitação (registrada pelo TCU sob o nº 37201) sobre o material necessário à pesquisa, realizada em 03/06/2011, o TCU, por meio de sua ouvidoria, em 06/06/2011, retornou, por intermédio de correio eletrônico, a seguinte mensagem: “Tais publicações constituem parte do acervo de periódicos da Biblioteca do TCU, não sendo permitido o empréstimo nem aos servidores da casa. Contudo, o acesso ao material para consulta local é franqueado ao público. Devido ao volume de material, também é impraticável fazer cópia de tudo para enviar-lhe”.

da vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, à Procuradoria da República neste mesmo Estado, à da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, à da Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, à da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ, dentre muitas outras, além do necessário deslocamento à biblioteca do TCU em Brasília. O que causa espécie sobre este ponto é que se mostra fundamental ao interesse da população o conhecimento sobre como foram apreciadas as contas dos governos republicanos nos anos pós 1988, ainda mais porque, tendo em vista o perfil político brasileiro, os mesmos representantes daqueles períodos encontram-se ainda hoje no poder (cite-se como exemplo os ex-presidentes Sarney e Collor, que atualmente integram o Senado Federal).

O mesmo pode ser dito acerca da atuação ordinária do TCU, em relação a qual também a busca por informações transformou-se em tarefa árdua e trabalhosa. O ponto de partida para essa análise repousou nos relatórios de gestão e de atividades anual do Tribunal, que, tais quais os relatórios das contas anuais, encontram-se parcialmente disponíveis na *homepage* do TCU (só existem os relatórios de gestão desde 1993, e os de atividades desde 2005). Novamente, na mesma consulta realizada junto à ouvidoria do TCU, solicitando cópias dos relatórios que não constam do site, a única resposta recebida remeteu à consulta local à biblioteca do TCU.

Além disso, dificuldade maior se verifica no estudo da atuação ordinária do TCU, pois, quando se consegue o acesso almejado aos relatórios supracitados, observa-se que nos anos iniciais, principalmente 1989 e 1990, os próprios relatórios possuem dados incompletos, sendo que, quando solicitadas ao Tribunal informações sobre aqueles dados parciais, obtivemos como sugestão, como em um círculo vicioso, a consulta aos relatórios de gestão e atividades da Corte.

Assim, a dificuldade na coleta de dados sobre o TCU foi sem dúvida o maior obstáculo e dificuldade na realização deste trabalho, tendo-se percorrido diversas bibliotecas e órgãos públicos a fim de obtê-los, mas, mesmo assim, ainda restaram perdidos no passado do Tribunal alguns dados, conforme se verificará ao longo da comparação.

Esclarecida esta questão, vejamos como se estruturou a comparação em relação ao Tribunal de Contas da União.

## 4.2

### Resultados da apreciação das contas governamentais

Dentre todas as competências constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas da União, a que talvez tenha maior relevância e destaque seja a apreciação anual das contas do governo (artigo 71, inciso I, da CF). De fato, sua importância é enfatizada pelos próprios membros da Corte de Contas, podendo-se invocar a escrita do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, no introito da apreciação das contas de 1991:

A tarefa ora desempenhada é honrosa, mas também de grande responsabilidade, tendo em vista tratar-se da mais elevada atribuição conferida a esta Corte de Contas pela Constituição Federal, acrescida pela repercussão que atos dessa natureza geram em todos os níveis da Administração Pública do País.<sup>377</sup>

Em igual sentido, com um olhar externo dos quadros do TCU, SPECK aduz que “a elaboração de um parecer prévio sobre as contas do governo há longo tempo é o principal mecanismo de interação entre Legislativo e Tribunal de Contas”.<sup>378</sup>

É justamente pela sua importância que a primeira comparação a ser realizada repousará sobre o aspecto da apreciação anual das contas do governo pelo TCU, sendo sua análise realizada por meio da conferência dos relatórios e pareceres sobre as contas do governo da república emitidos em todos os anos desde 1989 até 2010 pelo TCU.

Em regra, como salientado por SPECK, os relatórios comportam três partes principais: a primeira compreende uma análise geral sobre a situação econômica e o desempenho da administração financeira e patrimonial. A segunda

---

<sup>377</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1991, p.11.

<sup>378</sup> SPECK, Bruno Wihelm. op. cit., p.96.

focaliza o balanço financeiro à luz das leis orçamentárias e dos princípios de contabilidade pública. A terceira, que ganhou força a partir de 1993, diz respeito à verificação de questões específicas da administração, fundamentada em auditorias específicas, selecionadas previamente pelo relator.<sup>379</sup> Por fim, tem-se o parecer exarado pelo TCU, acompanhado dos votos dos Ministros da Corte, a manifestação do Procurador Geral do Ministério Público de Contas e o discurso do Presidente do TCU.

Tendo em vista a extensão e multiplicidade de temas específicos de cada relatório, selecionar-se-ão alguns pontos que se mostram hábeis a permitir uma comparação adequada entre os períodos, e que se revelam capazes de apontar as feições da Corte de Contas por meio de sua atuação.

Deste modo, serão abordadas, em cada exercício, a análise econômica da situação brasileira feita pelo relator, as eventuais ressalvas e recomendações, a conclusão ministerial nos pareceres, o conteúdo dos votos dos ministros e outras questões que se mostrem pertinentes.

#### **4.2.1**

##### **Período de 1989**

Trata-se da primeira atuação do TCU referente às contas do governo da república já sob a égide da nova ordem jurídica instalada pela Constituição Federal de 1988. Ainda em fase de adaptação às mudanças constitucionais – como salientado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, “1989 foi o primeiro ano de vigência da novel Constituição – ainda muito carente de diversas leis complementares e ordinárias sem amparo, em questões essenciais, porém passíveis de controvérsias [...]”<sup>380</sup>-, percebe-se por meio do relatório um misto de euforia e insegurança sobre o desempenho e as expectativas lançadas sobre o Tribunal de Contas.

---

<sup>379</sup> Ibid., p.98-99.

<sup>380</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1989, p.14.

Fazendo-se valer de uma análise que se verificaria como constante em todos os relatórios ministeriais durante o período pós 1988, o Ministro relator trouxe um esboço da situação econômica vivida pelo Brasil no ano de 1989.

Apontando a década de 80 como tendo sofrido uma das maiores crises da economia brasileira, o relatório indica que embora o exercício de 1989 tenha buscado superá-la – de fato, em relação ao PIB, percebeu-se um significativo aumento de 3 a 4% -, ainda se fizeram visíveis vários índices econômicos extremamente desfavoráveis, a exemplo do exorbitante ritmo inflacionário, acumulado em 1.764% no ano em referência, ou pela ausência de novos investimentos no setor industrial, que acarretou o crescimento da utilização da capacidade já instalada (chegando a operar com 83% da capacidade).<sup>381</sup>

Em Sessão Plenária em 15 de maio de 1990, a Corte de Contas brasileira, tendo como relator o Ministro Marcos Vinícios Vilaça, emitiu parecer conclusivo no sentido de que “as contas relativas ao exercício de 1989, apresentadas ao Congresso Nacional pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Doutor JOSÉ SARNEY, estão em condições de ser aprovadas”.<sup>382</sup>

Na ocasião de seus votos, os Ministros, em sua maioria, optaram por fazer considerações mais amplas<sup>383</sup> sobre os termos do relatório. Foi o que fez o Ministro Fernando Gonçalves, que dissertou de forma geral sobre o Estado Brasileiro e a necessidade de mudanças, e a Ministra Élvia L. Castello Branco, que abordou de forma singela diversos pontos do relatório, demonstrando, assim, ainda um momento de adaptação do TCU a uma nova ordem jurídica que acabara de se constituir, com novas regras políticas e orçamentárias.

Alguns outros Ministros, como por exemplo Paulo Affonso Martins de Oliveira e Carlos Átila Álvares da Silva, versaram sobre temas mais pontuais, mas, ainda assim, de forma mais ampla, tratando o primeiro dos aspectos econômicos, como orçamento e dívida ativa, e o segundo dos efeitos e causas da

---

<sup>381</sup> Ibid., p.95.

<sup>382</sup> Ibid., p.346.

<sup>383</sup> Nesta mesma linha expositiva, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Francisco de Salles Mourão Branco, limitou-se a narrar em breves linhas que se estava a realizar o parecer prévio das contas do governo e que tal ato compunha-se de extrema importância para a administração do país (Ibid., p.339).

inflação, endividamento externo e dívida externa.<sup>384</sup>

Houve também quem preferisse examinar a própria instituição de controle externo das contas, fazendo uma breve análise sobre suas feições, especialmente com o início de um novo período republicano, sendo as considerações dos Ministros Homero Santos (competências e natureza do TCU) e Bento José Bugarin (o papel do TCU).

Quanto ao Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, sua argumentação deve ser objeto de maiores aprofundamentos, em razão da sua relevância – em particular para os fins almejados neste trabalho - em vista da atuação do TCU no quadro da sua nova estrutura.

Assim, após breve apanhado geral respeitante aos termos do relatório, o referido Ministro apontou algumas ressalvas verificadas ao longo do relatório e não consignadas nas conclusões e no parecer prévio do relator, sendo elas, em síntese: a inexistência, no relatório encaminhado pela Secretaria do Tesouro Nacional, de dados referentes à avaliação da produtividade dos serviços públicos, bem como dos resultados alcançados, tal como exigido no regimento interno do TCU; a ausência do esclarecimento das razões técnicas, em vista dos requisitos de eficiência, eficácia e redução de custos, que levaram à modificação da estrutura administrativa do Poder Executivo (extinção e alterações de Ministérios e Órgãos). Ante estas constatações, sugeriu o Ministro que o parecer pela aprovação das contas fosse acompanhado de ressalvas e consequentes recomendações ao Poder Executivo.<sup>385</sup>

Aqui, embora não tenha sido objeto de maiores debates ou reflexões pelos demais Ministros, nem mesmo tenha a sugestão sido acolhida pelo Ministro relator, o argumento então apresentado possui seu valor em justamente indicar, já nas contas do primeiro ano após a promulgação da Constituição, a possibilidade de inclusão no parecer de ressalvas e recomendações<sup>386</sup>, mesmo que isso não

---

<sup>384</sup> Ibid., p.334-338.

<sup>385</sup> Ibid., p.330-333.

<sup>386</sup> Torna-se ainda mais relevante a matéria quando se verifica em anos subsequentes que a discussão volta à tona, conforme se verá adiante, havendo relatórios e pareceres que infelizmente registram uma possível incompetência do TCU para lançar ressalvas em suas conclusões.

venha a acarretar a desaprovação total das contas públicas.

#### 4.4.2

##### Período de 1990-1992

Levando-se em consideração um contexto predominantemente político e social, as eleições de 1989 constituíram um marco histórico, porquanto se está a tratar da primeira eleição direta havida após um longo e tormentoso período de regime castrense. Nestes termos, JACOB et alii se manifestaram da seguinte sorte:

A eleição para a Presidência da República em 1989, realizada após 29 anos sem eleições diretas, apresenta características muito diversas daquelas ocorridas antes do golpe militar de 1964. Assim, os pleitos que se deram nos anos de 1950, 1955 e 1960 foram disputados, sobretudo, por três grandes partidos nacionais, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN), que tiveram como candidatos líderes políticos civis, oriundos de importantes estados da Federação (Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), e oficiais das Forças Armadas, de projeção Nacional. Já a eleição de 1989, além de ter sido realizada em dois turnos, ao contrário das anteriores, caracterizou-se, no primeiro turno, pela disputa entre grande número de candidatos, exclusivamente civis, numa 'eleição solteira', isto é, desvinculada de eleição para o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os Governos Estaduais e as Assembleias Legislativas.<sup>387</sup>

Os dois candidatos mais bem votados no primeiro turno das referidas eleições possuíam uma biografia e vinculações ideológicas bem distintas, sendo Fernando Collor de Mello membro de tradicional família nordestina, ex-governador do Estado de Alagoas e atuante de partidos conservadores favoráveis ao regime militar, filiado, à época das eleições, ao pequeno partido PRN (Partido da Reconstrução Nacional), em oposição a Luiz Inácio Lula da Silva, migrante nordestino, originário dos movimentos grevistas operários do ABCD paulista, sendo um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT).

Do embate político formado, sagrou-se vencedor Fernando Collor de Mello, com 53% dos votos válidos, tendo como suporte para a vitória, dentre outros fatores, um bem estruturado jogo de *marketing*, como apontam JACOB et

<sup>387</sup> JACOB, Cesar Romero et alii. *A geografia do voto nas eleições presidenciais do Brasil: 1989-2006*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010, p.33.

alii, já que sua campanha construiu um candidato “jovem, dinâmico, moderno, de família tradicional, de boa formação educacional e líder da luta contra a corrupção”.<sup>388</sup>

O primeiro presidente do Brasil após o tortuoso período militar apresentou aos parlamentares, em seu discurso de posse, seus objetivos e metas à frente do governo, ressaltando, dentro tantos, a pretensão maior de liquidar com a inflação, bem como proceder a uma reforma do Estado e da estrutura econômica brasileira, em especial por meio de privatizações. Fez menção, ainda – e aqui se faz digno de nota, em particular para os que já conhecem o desfecho desta história -, à ética no serviço público, assentando que

Nada repugna mais ao espírito de cidadania que a corrupção, a prevaricação e o empreguismo. Bem sabem Vossas Excelências que fiz da luta pela moralidade do serviço público um dos estandartes de minha campanha. E assim fiz porque senti, desde o primeiro momento, quando ainda governador, a profunda, a justa revolta do povo brasileiro, de Norte a Sul, nas cidades e nos campos, em todas as classes sociais, contra aqueles que, ocupantes de cargos públicos, desservem o Estado pelo mandonismo ou absentismo, o proveito próprio, o nepotismo, ou simplesmente a ociosidade remunerada, com o dinheiro do contribuinte, por conta de funções supérfluas, fruto da infatigável imaginação fisiológica dos que insistem em conceber o Estado como instrumento de ganho pessoal ou familiar.<sup>389</sup>

A apreciação das contas referentes ao exercício de 1990 possuiu uma característica diferenciada em relação à maioria dos outros anos de atuação do TCU, uma vez que a responsabilidade pela gestão governamental encontrou-se cingida em dois períodos: de 1º de janeiro a 14 de março a presidência foi ocupada por José Sarney; e de 15 de março a 31 de dezembro pelo novo Presidente Fernando Collor de Mello.<sup>390</sup> No entanto, essa nuance não teve o condão de alterar a estruturação da análise ministerial, pois, como optado pelo Ministro relator Homero dos Santos, as “demonstrações foram elaboradas sem distinção de períodos, pois que, na realidade, são elas as CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1990”.<sup>391</sup>

<sup>388</sup> Ibid., p.35.

<sup>389</sup> MELLO, Fernando Collor de. *Discurso de posse*. 15 mar. 1990. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/01.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/01.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 10 jul. 2011, p.13.

<sup>390</sup> Essa distribuição das gestões no ano em voga decorre da própria Constituição da República, que nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, dispõe no artigo 4º que o “mandato do atual Presidente da República terminará em 15 de março de 1990”.

<sup>391</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1990, p.9.

O relatório técnico apresentado pelo TCU manteve a linha de análise mencionada no ano antecedente, ou seja, discorreu sobre o desempenho da economia brasileira no ano posto sob apreciação. Deste modo, ressaltou o relator que até 15 de março de 1990 (ainda na gestão do Presidente José Sarney) não havia sido tomada qualquer medida substancial visando à estabilização da economia, que se encontrava fragilizada e assolada pela inflação, desde o ano precedente; contudo, a partir de março de 1990, sob a Presidência de Fernando Collor de Mello, destacou-se uma série de medidas administrativas, fiscais, patrimoniais, cambiais e monetárias instituídas pelo governo, em especial por meio do plano de governo denominado “Plano Brasil Novo”<sup>392</sup> (Lei nº 8.030/90). Mereceu espaço no relatório, igualmente, a introdução da nova moeda (o Cruzeiro), que veio a substituir o Cruzado Novo, bem como o alto índice inflacionário consolidado em 1.794,84% e a detração do PIB em 4,6%.<sup>393</sup>

Valendo-se de qualificações de natureza diversa, mas que, substancialmente, constituem, na verdade, autênticas recomendações, o relator, na conclusão de seu relatório, incluiu em destaque tópicos que distinguiu sob a forma de recomendações, determinações e sugestões, buscando assim indicar múltiplos equívocos, de natureza distinta, segundo ele, encontrados nas contas analisadas.<sup>394</sup>

Assim, contabilizaram-se 7 recomendações, 3 determinações e 6 sugestões (2 ao Poder Executivo e 4 ao Poder Legislativo). Das recomendações, merecem atenção o pedido de regulamentação do art. 74, §1º, da CF, que trata sobre o dever dos responsáveis pelo controle interno de comunicar ao TCU eventuais irregularidades; a disciplina dos exames dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitações; uma melhor análise dos critérios e requisitos para a

<sup>392</sup> A figura do então Presidente se mostrava tão forte no cenário político, que o “Plano Brasil Novo” logo passou a ser conhecido popularmente como “Plano Collor”, e consistia em uma série de medidas de reformas econômicas e planos de estabilização da inflação.

<sup>393</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1990, p.113-116.

<sup>394</sup> De fato, o Ministro Homero Santos, em seu voto na apreciação das contas do exercício de 1992, ressaltou que “nas contas de 1990 foram suscitadas tantas impropriedades – prática generalizada de não se proceder LICITAÇÕES, descontrola dos gastos e orçamentos das EMPRESAS ESTATAIS, excessivas contribuições feitas pelas Estatais em PREVIDÊNCIA PRIVADA – que cheguei mesmo a concluir que aquelas Contas só poderiam ser aprovadas pelo Congresso Nacional com o acolhimento das inúmeras sugestões, recomendações e determinações que, naquela oportunidade, achei por bem fazer” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1992, p.259).

disponibilidade de servidores públicos; a inclusão nas próximas contas do governo de dados sobre números de servidores públicos e dispêndios e lucros das empresas estatais. As principais determinações foram no sentido de que o controle interno realizasse um efetivo acompanhamento físico-financeiro dos projetos governamentais, não se limitando a fazer um simples somatório dos recursos aplicados e para que o Departamento do Tesouro Nacional fizesse constar nas subsequentes contas do governo informações sobre o cumprimento das metas e objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual, bem como do número de servidores, sua distribuição, e o desempenho das empresas públicas. Por derradeiro, as sugestões que se destacaram foram ao Poder Executivo para que estruturasse de forma mais adequada o controle interno, e ao Poder Legislativo para que fixasse os limites das despesas com pessoal ativo e inativo dos entes federados, dispusesse sobre a dívida pública interna e externa, e sobre regras do exercício financeiro, tais como vigência, prazos etc.<sup>395</sup>

Respeitante aos votos dos demais Ministros, uma situação peculiar se apresentou no presente relatório e parecer. Embora conste da Ata nº 28, de 18 de junho de 1991<sup>396</sup>, a presença dos Ministros Luciano Brandão Alves de Souza, Élvia Lordello Castello Branco, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Homero dos Santos, Paulo Affonso Martins de Oliveira e Olavo Drummond, e os Ministros substitutos Bento José Bugarin e José Antônio Barreto de Macedo na sessão de apreciação das contas, sendo registrado, ainda, que todos proferiram seus votos, não há na publicação do relatório a íntegra dos referidos votos, com a única exceção à manifestação do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza.<sup>397</sup>

Tal fato parece vir esclarecido no pronunciamento do Ministro-presidente do TCU, Adhemar Paladini Ghisi, que destaca a declaração de voto do Ministro decano Luciano Brandão Alves de Souza, explanando que os demais Ministros “se solidarizaram” com aquela.<sup>398</sup>

---

<sup>395</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1990, p.266-268.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p.275-278.

<sup>397</sup> As questões pontuadas no seu voto foram atinentes ao orçamento, controle, privatização, plano de estabilização e administração indireta.

<sup>398</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1990, p.305.

Aqui se percebe uma grave falha na atuação do TCU que, ao não incluir, no relatório e parecer prévio das contas do governo da república do exercício de 1990, a íntegra de todas as considerações dos membros daquela Corte de Contas, independente do conteúdo de suas manifestações, quer fossem uma reprodução exata do voto do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, quer fossem um mero “de acordo”, não deu o correto cumprimento aos deveres de transparência e de publicidade de seus atos, tão fortemente atrelados à própria instituição de controle externo e a um governo republicano.

A propósito, observa-se que as declarações do Procurador Geral Francisco de Salles Mourão Branco foram exatamente a ratificação das palavras do Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, mas que, no entanto, constaram fielmente reproduzidas no relatório e no parecer, registrando-se inicialmente da seguinte forma:

Este Ministério Público pede vênua para subscrever as expressões com que o Colendo Plenário, pela eloquente manifestação do eminente Ministro LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA, reconhece os méritos do Relatório e do Parecer que o não menos eminente Ministro HOMERO SANTOS apresenta sobre as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1990.<sup>399</sup>

Esta primeira lacuna ministerial, no que concerne ao relatório e parecer das contas do governo, em particular à gestão do Presidente Fernando Collor de Mello, mostrou-se, ironicamente, como um prelúdio do que viria a ser a apreciação das contas referentes ao exercício seguinte de 1991, período este que pode ser considerado a maior mácula da atuação do TCU na fase republicana pós 1988, seguido da análise do exercício de 1992, outra oportunidade em que a Corte remanesceu passiva mesmo diante de um sem número de irregularidades, conforme se passará a assinalar.

As contas do exercício de 1991 foram encaminhadas ao TCU em 06 de maio de 1992 para apreciação, sendo escolhido anteriormente, em Sessão Plenária de 06 de fevereiro de 1991, o Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira como relator.

O exercício em pauta merece uma reflexão mais ampla. Faz-se necessário

---

<sup>399</sup> Ibid., p.299.

aqui abrir alguns parágrafos que ilustram, de forma sintética, a situação política vivida no Brasil neste período, a fim de esclarecer uma possível motivação para a atuação do TCU no exame das contas governamentais de 1991.

Já no seu primeiro ano de governo, Collor demonstrou uma ingerência acentuada na gestão dos órgãos públicos, não tendo sido, todavia, capaz de combater de forma eficaz e esperada as mazelas existentes<sup>400</sup>, nem mesmo elaborar planos de governo de longo prazo que pudessem surtir os efeitos pretendidos. Como anotado por TORRES, em especial relação com a estrutura da administração,

Logo depois da posse, em 15 de março de 1990, sob a triste inspiração de João Santana, o presidente Collor iniciou um plano absolutamente caótico e desconexo de reforma da administração pública. Nesse processo, milhares de cargos de confiança foram extintos, muitos órgãos públicos também foram reestruturados ou extintos, os servidores sem estabilidade foram demitidos e outros tantos acabaram em disponibilidade com remuneração integral (a disponibilidade com salário integral só acabou com o art.41, §3º, da EC nº 19, de 4 de junho de 1998). [...] Toda essa intensa e profunda mudança institucional foi feita sem nenhum planejamento, estudo detalhado ou critério técnico.<sup>401</sup>

A gravidade do começo turbulento de governo, ainda marcado, de modo paradoxal, pela esperança da renovação política e promessas havidas no curso das campanhas eleitorais, foi agravada de forma extrema com os emergentes indícios de corrupção que envolveria, principalmente, Paulo César Cavalcante Farias (o conhecido “PC Farias”), tesoureiro da campanha presidencial, e o próprio Presidente da República. Analisando a situação, TORRES apontou que:

Neste quadro já caótico, começaram a aparecer os casos mais graves de corrupção no governo federal, comandados por Paulo César Farias e pelo próprio presidente. Com o passar do tempo e das investigações, percebeu-se que a corrupção se estava institucionalizando e, pior, estava cravada no centro do poder. Especialmente para a administração pública, a sensação de que as práticas de corrupção se disseminavam bem no coração do Estado trouxe um ambiente cultural extremamente deletério, que aumentou a apatia e desmotivação, destruindo o espírito de corpo dos servidores públicos.<sup>402</sup>

<sup>400</sup> Ressalve-se, paradoxalmente, que foi neste governo repleto de contradições que se iniciaram as reformas fiscais e econômicas que impulsionariam à economia nos governos sucessores (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p.249).

<sup>401</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p.169.

<sup>402</sup> *Ibid.*, p.170.

Justamente nesse conturbado momento político, às vésperas da apresentação do parecer ministerial relativo ao exercício de 1991, como relembra SPECK<sup>403</sup>, surge ainda, em entrevista e matéria de capa da revista “VEJA”, em 27 de maio de 1992 (um mês antes da apresentação dos trabalhos do TCU), graves acusações de Pedro Collor contra seu irmão, Fernando Collor, envolvendo, igualmente, Paulo César Farias, chamado pelo entrevistado de “testa de ferro” do então presidente. A mesma revista ainda traz nas publicações subseqüentes (em 17/06 e 24/06 de 1992), mas ainda anteriores à apresentação da apreciação das contas governamentais pelo TCU, uma série de reportagens com o conteúdo de denúncias e escândalos envolvendo o então Presidente da República.

Foi nesse clima de insegurança e desconfiança vigentes, relacionado à gestão governamental, que coube então ao Tribunal de Contas da União exercer seu dever constitucional, apontando as possíveis irregularidades apuradas ao longo do exercício de 1991, procedendo-se às devidas ressalvas, recomendações e concluindo pela aprovação ou rejeição das contas.

No entanto, não foi assim que aconteceu. Já no introito do relatório, o Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira iniciou suas frágeis justificativas sobre a maneira como foi estruturado o parecer, esclarecendo não caber ao TCU julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, por se tratar de competência exclusiva do Congresso Nacional. Trilhando esse caminho argumentativo, prosseguiu do seguinte modo:

Seguindo essa linha de raciocínio, entendo que não será oportuno incluir nesse documento qualquer recomendação ou determinação, mas tão somente sugestões que poderão ser acolhidas pelo Congresso Nacional quando do julgamento destas contas. Caso o Tribunal entenda que alguma matéria deva merecer estudo mais aprofundado e ser objeto de imediata recomendação ou determinação do Poder Executivo, poderá fazê-lo em processo específico a ser examinado em Sessão Ordinária e enviado diretamente ao Presidente da República.<sup>404</sup>

Foram nestes termos que se confeccionou um parecer ímpar, marcado pela neutralidade – que, dadas as circunstâncias, não se mostrou tão neutro como o pretendido -, ou pelo menos uma pretensão de parecer<sup>405</sup>, registrado da seguinte

---

<sup>403</sup> SPECK, Bruno Wihelm. op. cit., p.113-114.

<sup>404</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1991, p.13-14.

<sup>405</sup> O entendimento do relator parece contrariar a compreensão patente de que não há que se falar

forma:

É DE PARECER que as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1991, após exame e avaliação em seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, estão em condição de serem julgadas pelo Congresso Nacional.<sup>406</sup>

Desta sorte, os votos de cada Ministro merecem ser analisados individualmente para a melhor compreensão dos posicionamentos e embates que marcaram esta singular apreciação de contas.

Iniciando-se com o Ministro Fernando Gonçalves, extrai-se da compilação da apreciação das contas no ano questionado que o referido membro do TCU suscitou, anteriormente a seu voto, uma preliminar. Invocando o resguardo da própria instituição, declarou que a dita inovação trazida pelo relator, atestando que o Tribunal não deve aprovar ou rejeitar as contas do governo da república, não constituía nenhuma novidade, já que é cediço que se trata de competência exclusiva do Congresso Nacional. No entanto, o parecer, pela sua própria natureza, e conforme demonstrado pela colação de uma série de citações doutrinárias, deve externar uma opinião, consistindo em um juízo técnico, jurídico, administrativo etc, sendo, *in casu*, pela aprovação ou rejeição das contas.<sup>407</sup> Acrescentou em tom de conclusão que:

Da mesma forma, este Tribunal, ao emitir o Parecer Prévio sobre as contas do governo, para embasar o julgamento a cargo do Congresso Nacional, deve dizer se as contas merecem ou não ser aprovadas. De outro modo, seria levar a Corte ao esvaziamento que tanto combatemos, seria uma atitude inócua, porque não teria cumprido sua missão constitucional.<sup>408</sup>

Por fim, requereu fosse apreciada a preliminar levantada, a fim de que o parecer contivesse a expressão que indicasse a conclusão pela aprovação ou rejeição. A questão foi posta em julgamento, sendo que os Anexos II e III da Ata nº 31 de 25/06/1992, constantes da compilação da apreciação das contas governamentais, informam que por maioria de votos o modelo de parecer

---

em parecer se não houver uma conclusão. Assim já assinalou CHAVES (*As contas de governo da república e os tribunais de contas*. p.380), ao escrever que o “parecer prévio emitido pelo TCU, claro, tem que ser conclusivo”.

<sup>406</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1991, p.437.

<sup>407</sup> *Ibid.*, p.440-443.

<sup>408</sup> *Ibid.*, p.442.

apresentado inicialmente pelo relator foi aprovado.<sup>409</sup> Mas, pasme-se, repetindo a desconformidade verificada no ano antecedente, não há transcrição dos debates/votos dos Ministros acerca da preliminar.

Ultrapassada esta primeira questão, tiveram início os votos de cada Ministro com base no parecer, que não sofrera modificações. O Ministro Fernando Gonçalves, muito embora tenha sido quem apresentara a preliminar acima tratada, dando a entender, ainda que em uma primeira análise superficial e simplista, que se manifestaria pela rejeição das contas, prestou considerações em sentido contrário. Discorreu ao longo de seu voto sobre a má gestão governamental, tratando de um sem número de projetos governamentais simultâneos que não conseguiram se sustentar e até outras irregularidades maiores, assentando, contudo, que pelo fato da apreciação das contas se dar de forma global, não se considerando somente o julgamento que ocorre ao longo do ano nos atos dos ordenadores de despesa e gestores, não houve falhas tão grandiosas a ponto de acarretar a rejeição das contas, porquanto não se verificaram violações graves aos instrumentos orçamentários. Apesar de seu discurso, que indicou pela aprovação das contas, o referido Ministro absteve-se de votar, tendo em vista que o “parecer” fora inconclusivo.

De forma próxima ao que foi apresentado, a Ministra Élvia L. Castello Branco, em seu voto, não foi além de uma mera narrativa dos termos do relatório e parecer, discordando deste último ante o seu caráter inconclusivo, invocando para tanto os termos de sua manifestação na preliminar (cujo conteúdo, conforme dantes apontado, encontra-se inexistente na compilação em voga), mas concordando com a análise do primeiro.

O Ministro Olavo Drummond destacou o novo conceito de prestação de contas apresentado pelo relator, acrescentando ainda os esforços do governo para correção da inflação e endividamento externo. Embora tenha sido voto vencido na preliminar apreciada, de forma incoerente, sem firmar um posicionamento como fizeram os demais Ministros já citados, o Ministro Olavo Drummond aderiu plenamente ao parecer inconclusivo.

---

<sup>409</sup> Ibid., p.439, 444.

Semelhantemente, o Ministro Homero Santos apontou três inovações do parecer, discorrendo sobre cada uma delas (novo conceito de prestação de contas; apresentação de resultados discriminados da ação setorial do Governo; inovação na forma conclusiva do parecer). Em relação ao quesito da conclusão do parecer, que é o que mais interessa neste momento, o Ministro reconheceu que o parecer precisaria ser conclusivo, sem que isso implicasse no julgamento das contas pelo TCU. Invocou para tanto o artigo 85 do Regimento do TCU, bem como o parágrafo 3º, do artigo 28, do Decreto Lei nº 199 de 1967 (Lei Orgânica do TCU), ainda em vigor na época, que prescrevem que o parecer necessita ser conclusivo. No entanto, afirmou que no mérito todas as análises e conclusões do relator foram corretas, aderindo, assim, integralmente ao parecer.

Em uma linha discursiva ainda pior, se levado em consideração o imperativo institucional de transparência e probidade do TCU, permanecendo alheios ao grande problema trazido por meio de um documento que buscava se intitular parecer, sem ser, contudo, conclusivo, os Ministros Luciano Brandão Alves de Souza e Marcos Vinícios Vilaça trouxeram em seus votos temas variados (o primeiro trouxe à tona questões sobre o programa nacional de desestatização, a evolução da Administração Pública e o preocupante crescimento da dívida, enquanto o segundo tratou unicamente dos problemas pertinentes ao Ministério das Relações Exteriores), sem que houvesse uma breve consideração, favorável ou contrária, ao “inovador” parecer.

Embora não tenha apresentado suas razões, o Ministro Adhemar Paladini Ghisi, ao invés de criticar o parecer sob análise, ao ainda manter-se inerte, como fizeram os demais Ministros, parabenizou o relator pelo “percuente RELATÓRIO e pelo correto PROJETO DE PARECER sobre as CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (versão 1991)”.<sup>410</sup> Ademais, discorreu sobre as infelizes conclusões do relatório, tais como as infrutíferas medidas governamentais para dominar a inflação e reduzir a dívida externa, o não alcance de diversas metas e programas e a falta de sucesso das medidas para reformar a máquina administrativa. Reconheceu também o papel da imprensa na fiscalização do governo, anotando 82 manchetes que indicaram

---

<sup>410</sup> Ibid., p.456.

irregularidades ao longo do exercício. Apesar de todas as críticas apontadas à gestão governamental em tela, aderiu ao parecer do relator (afinal, com irregularidades ou não, o parecer não indicava qualquer posicionamento a ser seguido, fora a omissão e o descumprimento da competência constitucional pelo TCU, oriundos de fatores externos extrajurídicos, e além de qualquer possível enquadramento principiológico).

Respeitante ao Ministério Público junto ao TCU, que poderia – e deveria – vir a fulminar o arremedo de parecer posto em jogo, permaneceu aquele, frustrando qualquer expectativa positiva que pudesse existir, passivo e inerte, sendo que o Procurador Geral Francisco de Salles Mourão Branco nada acrescentou de relevante ao debate.

O ano que se seguiu continuou marcado por escândalos envolvendo Collor e seus coligados e divulgação pela imprensa de atos incompatíveis com um probo desempenho da Presidência da República, chegando ao estopim em dezembro de 1992, culminando na sanção política máxima, ainda não experimentada nos regimes latino americanos, qual seja, a impugnação do mandato político ou *impeachment*.

Sintetizando de forma direta e cronológica, SALLUM JR. e CASARÕES discorrem sobre a chegada ao poder de Fernando Collor de Mello e sua posterior derrocada da seguinte forma:

Em dezembro de 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito para a Presidência da República do Brasil com cerca de 35 milhões de votos, mais da metade dos votantes. Era o primeiro presidente a ser eleito conforme a Constituição democrática de 1988, quase trinta anos depois que o eleitorado brasileiro elegeu diretamente o seu presidente pela última vez, em 1960. Com a eleição de Collor, parecia enfim efetivada a demanda central da campanha das Diretas Já e do movimento pela democratização do país. Contudo, ao longo do tempo, o presidente foi perdendo prestígio popular, seu governo foi atingido por um volume crescente de acusações de corrupção e ficou sem condições de comandar politicamente o país. Em maio de 1992 Collor foi acusado por seu irmão de associação em esquema de corrupção gerenciado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral. Em seguida, formou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito que confirmou seu envolvimento. Em setembro, a Câmara dos Deputados autorizou por ampla maioria a abertura do processo de *impeachment*, em meio a uma onda de manifestações populares que demandavam isso do Congresso. Em dezembro, o Senado Federal aprovou o *impeachment* do presidente e o baniu da vida pública por oito anos. Também isso foi comemorado

como sinal de força da democracia brasileira.<sup>411</sup>

Com a destituição política de Collor, assumiu a liderança política o vice-presidente Itamar Franco<sup>412</sup>, que com um perfil político diverso de seu antecessor – além de ter feito parte da oposição ao regime militar, também foi considerado um político moderado, possuindo uma biografia exemplar -, trouxe momentaneamente uma solução para a crise política então instaurada.<sup>413</sup>

A prestação de contas do período de 1992, ante o quadro político ora iluminado, encontrou-se, tal como ocorrido em 1990, embora por razões distintas, dividida em duas gestões, sendo a primeira de 1º de janeiro a 29 de setembro de 1992 (Fernando Collor de Mello) e 30 de setembro a 31 de dezembro do mesmo ano (Itamar Franco).

Em que pese a cisão da responsabilidade governamental, entendeu o relator que “não se pode e nem se deve estabelecer qualquer marco divisório entre eles, vez que as virtudes nominadas ou os defeitos identificados se constituíram em um '*continuum*', sem que se possa precisar uma demarcação de quando tiveram início ou fim”.<sup>414</sup> Assim, a apreciação deu-se de forma global, uma vez que, segundo o relator, “a prestação de contas do Presidente da República não é, pois, uma justaposição ou agregado de contas de agentes públicos específico”.<sup>415</sup>

Com os devidos esclarecimentos de como se procedeu à apreciação ministerial em voga, e mantendo o padrão de análise ora proposto, cumpre abordar em que termos o relatório versou sobre a economia brasileira no exercício de 1992.

Deste modo, caracterizou-se o ano de 1992, sob o aspecto econômico, nas palavras do relator, como a “continuidade da chamada década perdida”. Dados econômicos evidenciaram a manutenção da lastimável situação econômica que vinha sendo sentida pelo Brasil, ressaltando-se indicadores como o referente ao

<sup>411</sup> SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*, São Paulo, 82, 2011, p.163-164.

<sup>412</sup> Dentre os Presidentes da República no período pós 1988, Itamar Franco é o único falecido (02/07/2011).

<sup>413</sup> JACOB, Cesar Romero et alii. op. cit., p.35.

<sup>414</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1992, p.9.

<sup>415</sup> Idem.

PIB, que consolidou um decréscimo de 1% em relação a 1991, ou ainda a vultosa taxa inflacionária de 1.149% acumulada no ano.<sup>416</sup>

A despeito de no bojo de todo o relatório ter havido diversas indicações de atos que evidenciaram uma má gestão, havendo várias irregularidades, não houve um tópico apartado, em especial na conclusão, que constasse o registro de ressalvas e/ou recomendações pertinentes às contas versadas. No entanto, a par da inexistência de ressalvas/recomendações expressas no relatório, o parecer conclusivo do TCU foi no sentido de que as contas averiguadas “estão em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, ressalvados os possíveis atos controversos ou irregularidade de gestão administrativa ocorridos no período, os quais serão processados e julgados, isoladamente, na forma da lei”.<sup>417</sup>

Tendo em vista o quadro formado, os votos dos demais Ministros foram divergentes, em particular no que concerne à aprovação ou não das contas sob apreciação, devendo alguns argumentos ser visitados de forma específica.

O Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, relator das contas no ano precedente, estruturou sua argumentação em torno da descabida insistência de que o parecer do TCU não deveria ser pela aprovação ou não das contas, afirmando que houvera uma equivocada aplicação do regimento interno daquela Corte neste viés, e que, quanto às “ressalvas” consignadas no parecer, seriam estas indevidas, uma vez que o “presidente da República não é gestor de recursos públicos [...]”.<sup>418</sup>

Em sentido próximo, mas com suas peculiaridades, o Ministro Homero Santos, além de mencionar a necessidade de maiores dados para uma análise mais precisa das contas, ressaltando também o dever de uma melhora na estrutura de controle interno no Poder Executivo, assentou que se as contas apreciadas fossem somente referentes à gestão do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, sua manifestação seria pela total rejeição das contas. Todavia, por estar presente o período correspondente à gestão do Presidente Itamar Franco, e também as contas do Judiciário e Legislativo, entendeu o Ministro que não havia como assim proceder, devendo a análise ser una. Concluiu, portanto, concordando com o

---

<sup>416</sup> Ibid., p.109.

<sup>417</sup> Ibid., p.239.

<sup>418</sup> Ibid., p.261.

Ministro Paulo Affonso, que as contas não deveriam receber o parecer pela aprovação ou não, mas somente ser consideradas aptas a ser julgadas pelo Congresso Nacional, razão pela qual se manifestou favorável às conclusões do relator, mas divergindo quanto aos termos do parecer.<sup>419</sup>

Similarmente ao exposto, o Ministro José Antônio B. De Macedo teceu, de forma mais contida, considerações sobre, no seu ponto de vista, a correta análise das contas da União de forma conjunta, entendendo que não se deveria cindir as gestões na análise ventilada, manifestando-se de acordo com o relatório e parecer.<sup>420</sup>

Em sentido diametralmente oposto ao até então apresentado, o Ministro Fernando Gonçalves iniciou sua argumentação afirmando a necessidade do caráter conclusivo de um parecer como o do TCU. Adiante, discordando do relator, entendeu que a apreciação das contas, no caso em tela, não deveria se dar pela sua unicidade, porquanto “embora se trate das contas do mesmo exercício de 1992, envolve ele dois períodos de gestão distintos: 01.01 a 29.09 e de 30.09 a 31.12.92”.<sup>421</sup> Sendo desta forma, o primeiro período, referente à gestão do então Presidente Fernando Collor de Mello, deveria ter as contas consideradas reprovadas, ante a série de improbidades e desatendimentos às metas e preceitos constitucionais apurados no interregno em questão, devendo-se, igualmente, embora se tratem de esferas distintas e autônomas, ser levada em consideração a apuração da responsabilidade presidencial no plano político (o *impeachment*) e penal (o enquadramento como réu em diversos processos). Por outro lado, no que tange ao período de governo de Itamar Franco, deveriam as contas ser consideradas aptas à aprovação.

Os membros restantes, novamente em um momento em que a atuação do TCU, seja de forma efetiva, seja de forma simbólica, foi posta à prova, não enfrentaram a questão fundamental, tratando em seus votos de outras temáticas mais gerais, sem lançar o olhar crítico necessário sobre o resultado do parecer. Assim, o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, ainda que tenha feito menção ao desempenho insatisfatório de diversos órgãos da Administração Federal,

---

<sup>419</sup> Ibid., p.258-260.

<sup>420</sup> Ibid., p.267-268.

<sup>421</sup> Ibid., p.251.

retratando o que foi a gestão Collor, não foi além disso, aderindo totalmente ao parecer, sem qualquer justificção sobre outros pontos substanciais. De igual sorte foi o Ministro Bento José Bugarin, que embora tenha realizado uma longa introdução sobre a questão ética na política (com implícita referência aos acontecimentos políticos vivenciados), somente tratou sobre o desempenho das empresas estatais. Mais esquivas foram as considerações do Ministro Adhemar Paladini Ghisi que tratou principalmente sobre os problemas econômicos brasileiros e sobre o aniquilamento do controle interno pelo Poder Executivo, sem que houvesse a mínima argumentação versando sobre o caos político legado por Collor.

O Ministério Público junto ao TCU mais uma vez discursou de forma diminuta se comparado às suas funções e relevância, uma vez que o Procurador Geral em substituição, Jair Batista da Cunha, restringiu-se a informar que de fato o TCU tem a competência de emitir um parecer conclusivo. Nada mais.

### **4.2.3**

#### **Período de 1993-1994**

Tendo como relator o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em decorrência do sorteio realizado na Sessão Plenária de 03/02/93, as contas do governo da república do exercício de 1993 foram encaminhadas ao TCU em 25 de abril de 1994, cabendo à Corte emitir um relatório acompanhado de parecer prévio conclusivo sobre sua lisura.

A apreciação ministerial em questão adquiriu novos contornos em razão do então recém-aprovado Regimento Interno do TCU, oriundo da Sessão de 15/06/93 (Resolução nº 15/93 do TCU), que, dentre outras inovações, determinou a inclusão no relatório (artigos 170 e 171) de três auditagens prévias e especialmente promovidas para os fins do parecer. No ano em questão foram escolhidos: 1) o FGTS; 2) o Plano de Ação para Implementação da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos

anos 90; c) e o Plano de Combate à Fome e à Miséria.

Ao tratar sobre o desempenho da economia brasileira em 1993, na terceira parte do relatório, o Ministro relator sublinhou o retorno do crescimento brasileiro, com aumento do PIB, conforme dados do IBGE, em 4,9% em relação ao ano anterior, decorrente, em particular, da expansão do desempenho da indústria de transformação e da construção civil, no que se refere ao setor industrial, principalmente; no entanto, mesmo o crescimento do PIB não foi capaz de atenuar o problema da inflação ainda persistente no Brasil, havendo no ano em análise um índice inflacionário de 2.567,5%.<sup>422</sup>

No ano em foco, soube o TCU identificar alguns procedimentos do governo que infringiram o ordenamento jurídico brasileiro, consignando-os de forma didática na conclusão do relatório. As cinco irregularidades apontadas foram: a) utilização dos recursos do resultado do Banco Central na execução de despesas correntes, descumprindo o art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 7.862/89; b) não aplicação do percentual constitucional mínimo no ensino fundamental, caracterizando infração ao art. 212 da CF e art. 60 do ADCT; c) descumprimento do Decreto nº 905/93, ante a ausência de adoção de procedimentos para alienação de participação minoritária em entidades privadas, detidas por quase todas as empresas estatais; d) desrespeito ao art. 36 da Lei nº 4.320/64, uma vez que nos Balanços Gerais da União o tópico atinente aos restos a pagar foi incluído nos demonstrativos contábeis pertinentes, sem que houvesse distinção entre os restos a pagar processados e não processados; e) desobediência ao art. 167, inciso II, da CF e da Lei Orçamentária Anual de 1993, porquanto 40 empresas em que a União, direta ou indiretamente, detinha maioria do capital social com direito a voto ultrapassaram o limite orçamentário em questão.<sup>423</sup>

Tendo em vista as irregularidades retro mencionadas, o parecer, ainda que tenha sido pela aprovação pelo Congresso Nacional das contas governamentais, trouxe consignado que, caso entendesse adequado, o Parlamento deveria formular recomendações ao governo para que fossem sanadas aquelas falhas

---

<sup>422</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1993, p.111.

<sup>423</sup> *Ibid.*, p.424-425.

encontradas.<sup>424</sup>

Os demais membros<sup>425</sup> da Corte de Contas ratificaram os termos do projeto de parecer prévio, levantando ainda questões que julgaram pertinentes nos termos do relatório. Dessarte, os Ministros Homero Santos e Olavo Drummond discorreram, respectivamente, sobre o descumprimento pelo governo do artigo 60 do ADCT e questões sobre a saúde, educação e planejamento gerencial orçamentário; o Ministro Bento José Bugarin também ressaltou a infração ao artigo 60 do ADCT, bem como o endividamento da União; com uma novel temática, o Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira percorreu a questão da emissão de papel moeda e a competência do Banco Central; por outro viés, o Ministro Carlos Átila Álvares da Silva destacou as problemáticas da saúde, e parabenizou, fazendo uma remissão crítica ao ano de 1991, a apresentação do parecer como sendo conclusivo; teve-se ainda o voto do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, que tratou sobre diversos assuntos, tais quais o desperdício de recursos públicos, o processo de liquidação de unidades administrativas extintas, a falta de autonomia do controle interno, os poucos recursos destinados ao controle externo, e a crítica à aprovação intempestiva da Lei Orçamentária Anual.

As contas do governo da república de 1994, último ano da gestão do Presidente Itamar Franco, foram encaminhadas ao TCU, em 27 de abril de 1995, pelo Senador José Sarney, para serem objeto de apreciação, para relatoria das quais foi sorteado o Ministro Adhemar Paladini Ghisi, na Sessão Plenária de 29 de setembro de 1993.

A questão econômica no ano de 1994 possui como grande marco o estabelecimento de um novo padrão monetário, qual seja, o Real (R\$). Sem menosprezar a importância da nova moeda brasileira, o relator sintetizou em poucos parágrafos as etapas de criação e as consequências positivas deste plano cambial.<sup>426</sup>

Sendo parte do Plano de Estabilização Econômica, cujas linhas de atuação

---

<sup>424</sup> Ibid., p.426.

<sup>425</sup> O Ministro José Antônio B. Macedo não foi além da mera narração dos termos do relatório, enquanto o Procurador Geral Jair Batista da Cunha somente elogiou o trabalho da Corte.

<sup>426</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1994, p.15-16.

foram delineadas no final do ano de 1993, o implemento do Real deu-se em 1º de julho de 1994, sendo a terceira etapa daquele plano.

As consequência afirmativas decorrentes do Plano de Estabilização, com especial destaque à instituição do Real, observadas pelo Ministro relator, foram sentidas, em particular, na redução das taxas inflacionárias – a taxa acumulada no ano foi de 929,32%, sendo que, nos meses seguintes ao plano, a inflação foi de somente 19,8% -, e, com níveis inflacionários diminutos, conjugados com um aumento real dos salários, permitiu-se uma elevação nos investimentos privados, acarretando um crescimento no PIB brasileiro de aproximadamente 5,3%.<sup>427</sup>

Cotejando-se a conclusão do relatório em conjunto com o parecer prévio apresentado, verifica-se que, muito embora o parecer tenha sido pelo encaminhamento das contas ao Congresso Nacional para sua aprovação, com algumas ressalvas estabelecidas anteriormente – e que serão registradas a seguir -, há também, na parte final da conclusão, uma série de sugestões ao Congresso Nacional (cerca de 19), para que realize uma análise preliminar sobre os pontos relatados a fim de otimizar a atuação governamental, ainda que elas não constem no conclusivo parecer ministerial.

As ressalvas que foram expressas no relatório e inclusas no parecer, totalizando o montante de quatro, referem-se novamente ao descumprimento do limite orçamentário por 11 empresas estatais; à indistinção dos restos a pagar processados e não processados; o desrespeito aos limites de duodécimos na despesa pública executada no período de janeiro a outubro de 1994; e a persistência no não atendimento dos mínimos constitucionais com educação do art. 212 da CF e art. 60 do ADCT.<sup>428-429</sup>

Na parte do relatório que agrupou aquelas ressalvas, ainda tem-se uma espécie de recomendação, indicando a necessidade de estudos “com vistas ao

---

<sup>427</sup> Ibid., p.16, 34.

<sup>428</sup> Ibid., p.531.

<sup>429</sup> Interessante mencionar que essa ressalva referente à educação foi registrada pelo Ministro relator, diferentemente das demais, em forma de recomendação, o que só vem a evidenciar que ressalvas e recomendação acabam por se tornar institutos afins, somente mudando-se o enfoque conferido, sendo, pelo menos nos primeiros relatórios e pareceres prévios, imprecisa qualquer conclusão de que o parecer foi pela aprovação com ressalvas, com recomendações ou com ambas.

desenvolvimento de mecanismos de controle das emissões de moeda autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional”.<sup>430</sup> Contudo, referida “recomendação”, ao contrário das ressalvas, não foi incorporada ao parecer prévio.

Quanto às sugestões ao Congresso Nacional, sobressaíram, dentre outras, várias medidas com o escopo de reestruturar e melhorar o controle das operações de câmbio, a fim de evitar a evasão e sonegação fiscal, o subfaturamento de bens exportados e superfaturamento de bens importados, dentre elas a indicação de uma melhor estruturação do Banco Central para controlar e fiscalizar as operações interbancárias.<sup>431</sup>

Na ocasião da manifestação de seus votos, em muitas questões as fundamentações dos Ministros foram diversificadas. Houve quem tenha optado por tratar da política agrícola brasileira e o repasse de verbas ao Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR e Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM (Fernando Gonçalves); consignou-se, outrossim, referências aos reduzidos recursos despendidos com educação, ao endividamento externo do país (Iram Saraiva), ao orçamento público federal, com especial ênfase para as licitações, e ao plano nacional de desestatização (Homero Santos). Também foi objeto de considerações a questão, já debatida em anos anteriores, do controle externo e interno, havendo a sugestão para que o Congresso Nacional aprovasse com urgência a Medida Provisória nº 1.020/95<sup>432</sup> (Carlos Átila Álvares da Silva); mencionou-se, ainda, utilizando temáticas já abordadas pelos outros Ministros, a dívida interna brasileira e a situação das licitações (Bento José Bugarin). Em um brevíssimo voto, tratou-se da má situação da saúde e educação no Brasil e do plano nacional de desestatização (Olavo Drummond). Por fim, fez-se novamente menção ao plano nacional de desestatização, à estrutura da educação no país e à sistemática da emissão de moeda no Brasil (Paulo Affonso Martins de Oliveira).<sup>433</sup>

---

<sup>430</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1994, p.531.

<sup>431</sup> *Ibid.*, p.526-529.

<sup>432</sup> O referido instrumento normativo versava sobre a organização e disciplina dos Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo.

<sup>433</sup> A manifestação do Ministério Público junto ao TCU (Walton Alencar Rodrigues) não foi mais do que meros elogios ao trabalho da Corte.

#### 4.2.4

##### Período de 1995-1998

Após um período de gestão governamental diferenciado, não sendo possível se falar ainda em uma estabilização política, vieram novas eleições, a fim de retomar os ideais iniciais da república pós governo militarista. Neste momento, emergiu a figura de Fernando Henrique Cardoso, ex-Ministro das Relações Exteriores e da Fazenda durante a gestão de Itamar Franco, que alcançara destaque político também pela alavancada decorrente do preparo do Plano Real, que lhe conferiu maior visibilidade.

De fato, as eleições de 1994 deram a vitória a Fernando Henrique Cardoso (FHC), o mais novo Presidente do Brasil, que alcançou em primeiro turno 54,3% dos votos válidos, contra o segundo lugar, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, com 27% dos votos.

O 61º parecer que o TCU proferiu sobre as contas do governo da república, respeitante ao exercício de 1995, foi de lavra do Ministro relator Homero Santos, escolhido por sorteio na Sessão Plenária de 28/09/94.

Estudando o primeiro ano de gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o relatório ministerial, além das usuais considerações gerais sobre o desempenho da economia brasileira, com realce para o crescimento do PIB em 4,2%, menor que no ano antecedente, mas justificado pela fase de estabilização da economia, destacou, em tópico preambular, a questão do plano Real introduzido no ano precedente.

Mantendo um padrão que vinha sendo verificado desde o surgimento do TCU, as contas do governo da república foram apreciadas pelo Tribunal como sendo favoráveis à aprovação pelo Congresso Nacional, constando expressamente, no entanto, ressalvas e recomendações.

Nestes moldes, mencionam-se, das 12 recomendações havidas, as

seguintes: fossem aprovadas normas regulamentadoras acerca da celebração de convênios com organismos internacionais, no que concerne à contratação de consultores; fosse reformulada a sistemática de incentivos e isenções fiscais; e fosse aperfeiçoado o sistema de cadastro rural. No tocante às ressalvas, que totalizaram 7, importante enfatizar: o desatendimento do mínimo constitucional com irrigação, constante do artigo 42 do ADCT; não discriminação dos restos a pagar processados; e infringência ao disposto no artigo 212, §3º, da CF, bem como ao artigo 60 do ADCT, no que se refere à educação.<sup>434</sup>

Nos votos dos Ministros, houve pouca convergência, salvo em alguns raros tópicos, uma vez que deram prioridade a questões específicas. Dessa sorte, tem-se, de forma sintética, que o Ministro Bento José Bugarin versou acerca da desestatização, reforma agrária e globalização; com temáticas distintas, o Ministro Iram Almeida Saraiva destacou a atuação do governo na área social e a má distribuição de verbas para a educação, que ainda prejudica muito a educação básica; dando tratamento à questão econômica, em especial pela análise de diversos indicadores econômicos consignados ao longo do relatório, foi o voto do Ministro Adhemar Paladini Ghisi; o Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira optou por discorrer sobre variados assuntos, dentre eles o da questão agrária brasileira, dos indicadores sociais, do processo legislativo brasileiro, da desestatização e do MERCOSUL.<sup>435</sup>

O Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, além de abordar questões referentes à competência do próprio TCU, apresentou uma linha argumentativa peculiar em seu voto. Apesar das ressalvas relatadas, o nominado Ministro considerou que as situações analisadas não puderam ser

[...] contornadas ou sanadas, apesar do empenho dos responsáveis pelo Poder Executivo em procurar solucioná-las, não tendo tido pleno êxito por força da complexidade e multiplicidade dos fatores que muitas vezes condicionam, retardam e até anulam os efeitos das providências corretivas.<sup>436</sup>

<sup>434</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1995, p.623-626.

<sup>435</sup> Há ainda que mencionar que o Ministro em substituição José Antônio Barreto de Macedo se limitou a fazer uma breve narração dos termos do relatório, enquanto o Procurador Geral Jair Batista da Cunha fez sucintas considerações sobre as finanças públicas.

<sup>436</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1995, p.639.

Assim, buscou o Ministro em alguns parágrafos justificar as irregularidades encontradas, mencionando, por exemplo, que a ressalva referente à educação se contrapôs ao “vigoroso impulso que o Ministério da Educação tem procurado imprimir ao redirecionamento de recursos para apoiar o ensino básico fundamental nos municípios brasileiros [...]”.<sup>437</sup>

O exame das contas do governo da república pelo TCU, do exercício de 1996, foi relatado pelo Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Em seu relatório, começou tratando, sem surpresas, do desempenho econômico brasileiro, indicando o aumento do PIB em 2,1%, e um cenário de queda da inflação e crescimento econômico, ainda que moderados.<sup>438</sup>

Não constaram ressalvas no parecer prévio, que foi pela aprovação das contas, nem mesmo recomendações, embora, quanto às últimas, na conclusão do relatório ficaram registradas 8 recomendações, que poderiam, nos termos do relator, ser adotadas pelo Congresso Nacional a seu critério.

Das indigitadas recomendações, são dignas de referência: a inclusão nos orçamentos anuais da União dos limites destinados à irrigação (art. 42 do ADCT); a priorização na destinação de recursos ao ensino obrigatório, uma vez que se tem verificado o desrespeito ao artigo 212 da Constituição Federal e 60 do ADCT; e maior agilização na cobrança dos créditos inscritos em Dívida Ativa.<sup>439</sup>

Por último, os votos dos Ministros Carlos Átila Álvares da Silva e José Antônio Barreto de Macedo contiveram considerações sobre questões econômicas variadas, sendo que o primeiro deu destaque ao Real e à inflação; seguindo uma linha diversa, o Ministro Adhemar Paladini Ghisi externou sua visão sobre a segurança pública brasileira e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER; o Ministro Iram Saraiva se manifestou sobre a desestatização e o dispêndio de recursos pelo governo federal; com um longo voto, e abordando as mais variadas temáticas, o Ministro Lincoln Magalhães da Rocha discorreu sobre questões sociais, dividindo-as em tópicos

---

<sup>437</sup> Ibid., p.640.

<sup>438</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1996, p.19.

<sup>439</sup> Ibid., p.547-548.

sobre a violência, gerenciamento e controle interno e externo da Previdência Social, sistema “S”<sup>440</sup>, ensino e pesquisa, privatização e o MERCOSUL; o Procurador Geral Walton Alencar Rodrigues, mais uma vez, nada acrescentou, tratando concisamente da importância do TCU na avaliação das contas.

O terceiro ano do mandato presidencial de FHC passou, como não poderia deixar de ser, pela análise do TCU, cujo relator foi o Ministro Humberto Guimarães Souto, que iniciou seu relatório descrevendo a situação econômica vivenciada pelo Brasil no exercício de 1997, indicando o crescimento do PIB de 3% em relação ao ano anterior, bem como o desenho de um novo cenário econômico que vinha se formando, decorrente da crise no Sudeste Asiático, que alterou a tendência de crescimento iniciada em 1996, em contraposição à “adoção de um 'pacote' de medidas fiscais, providências imediatas tomadas pelo Governo Federal para enfrentar o processo de fuga de capitais e ataques especulativos contra o Real”.<sup>441</sup>

Conquanto o parecer conclusivo do TCU tenha sido no sentido de que “as Contas do Governo prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Doutor Fernando Henrique Cardoso, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional”<sup>442</sup>, sem que constasse qualquer ressalva ou recomendação, fato é que na conclusão do relatório várias recomendações restaram expressas.

Dessa maneira, o relator recomendou a alteração na sistemática do orçamento e registro contábil a fim de dar efetivo cumprimento à problemática aplicação mínima com irrigação prevista no artigo 42 do ADCT; a reavaliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que não estava sendo equitativo na distribuição regional dos valores; a tomada de medidas na área de saúde para que se destinassem mais verbas para ações preventivas, dentre outras medidas a serem adotadas pelo Poder Executivo.

---

<sup>440</sup> Trata-se dos serviços sociais autônomos, dos quais fazem parte, dentre muitos outros, o SESI, SESC, SENAI e SENAC.

<sup>441</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1997, p.309.

<sup>442</sup> *Ibid.*, p.320.

Em seus votos<sup>443</sup>, de adesão unânime aos termos do parecer, os Ministros discorreram sobre os seguintes assuntos: matéria ambiental (Adhemar Paladini Ghisi); globalização da economia, programas de emprego e saúde (Iram Saraiva); programas sociais de educação e agricultura (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e PRONAF) (Valmir Campelo); termos gerais da economia brasileira (José Antônio Barreto de Macedo); desempenho da administração pública federal, privatização e educação (José Bento Bugarin); a carga tributária brasileira<sup>444</sup> (Carlos Átila Álvares da Silva); saúde e tribunal de contas europeu (Lincoln Magalhães da Rocha).<sup>445</sup>

As contas do último ano da gestão presidencial ora tratada foram apreciadas pelo Ministro relator Bento José Bugarin, escolhido na Sessão Plenária de 24 de setembro de 1997, e foram consideradas, por unanimidade dos Ministros, hábeis a serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas e recomendações.

O tópico pertinente às considerações do desempenho econômico brasileiro pôde ser sintetizado na conclusão do relatório, que dispôs:

A análise empreendida quanto ao desempenho da economia brasileira demonstra que, não obstante o sucesso obtido pelo Governo Federal no combate à inflação, diversos indicadores econômico-sociais ainda se mostram bastante preocupantes, tais como o elevado índice de desemprego, os sucessivos déficits na balança comercial, o reduzido crescimento do produto interno bruto em 1998<sup>446</sup>, o endividamento crescente do setor público, entre outros. Apesar disso, reconhece-se o esforço do Governo Federal no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas.<sup>447</sup>

As ressalvas inicialmente referidas, em um total de 5, constituíram falhas referentes ao contínuo descumprimento do artigo 42 do ADCT; à extrapolação da dotação orçamentária pelas empresas estatais; a não destinação do produto total da

<sup>443</sup> Novamente o Ministério Público, por intermédio do Procurador Geral Walton Alencar Rodrigues, se resumiu a expressar breves palavras sobre a importância da atuação do TCU, sem nada mais acrescentar (ibid., p.343).

<sup>444</sup> O destaque conferido a este ponto repousa, além da sua significância incontestada, na inovação do relatório que registrou pela primeira vez um tópico exclusivo para tratar sobre a carga tributária brasileira.

<sup>445</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1997, p.321-343.

<sup>446</sup> Irrisórios 0,15%, conforme registrado no relatório.

<sup>447</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1998, p.341.

Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF ao Fundo Nacional de Saúde; à “ausência no demonstrativo que deve acompanhar o projeto de lei orçamentária dos subsídios implícitos nos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais, contrariando, assim, o disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal”<sup>448</sup>; e à ausência de dados orçamentários relativos ao aumento do saldo da conta Resultado Acumulado em R\$ 61,1 bilhões.<sup>449</sup>

Decorrente das ressalvas, 5 recomendações foram expostas, sendo 3 delas uma consequência imediata das irregularidades verificadas. Assim, recomendou-se fossem solucionadas as ressalvas pertinentes ao artigo 42 do ADCT, ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal, à ausência de dados orçamentários, bem como houvesse adição às Demonstrações Contábeis da União da Demonstração das Variações Patrimoniais somente da Administração Direta, para otimizar a evidenciação do desempenho deste setor da Administração Pública e fosse alterado o cálculo do limite com educação do artigo 60, §6 do ADCT.<sup>450</sup>

Esta última apreciação ministerial<sup>451</sup> na gestão FHC contou com os votos dos Ministros Homero Santos (se limitou a construir elogios ao relatório apresentado, sem maiores considerações), Adylson Motta (demonstrou sua preocupação com a substituição do social pelo econômico, bem como externou comentários sobre a desestatização), Walton Alencar Rodrigues (discorreu sobre a educação brasileira), José Antônio Barreto de Macedo (o Ministro em substituição abordou o panorama econômico e social sentido no Brasil no ano em análise), Valmir Campelo (planos e atuação do governo para o desenvolvimento regional), Adhemar Paladini Ghisi (fez importantes considerações acerca da necessidade de acesso do TCU a dados protegidos com sigilo bancário e fiscal, a fim de aperfeiçoar o controle exercido por aquela Corte de Contas).<sup>452</sup>

Fez-se presente ainda a manifestação do Ministro Humberto Guimarães

---

<sup>448</sup> Idem.

<sup>449</sup> Ibid., p.341-342.

<sup>450</sup> Ibid., p.342.

<sup>451</sup> Representando o Ministério Público junto ao TCU, o Procurador Geral Luciano Rocha Furtado discursou sobre dois tópicos, quais sejam: o Programa Nacional de Desestatização e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Ibid., p.360-363).

<sup>452</sup> Ibid., p.345-347, 349-359.

Souto, que trouxe em seu voto o permanente debate sobre a discordância da aprovação “com ressalvas” constante no parecer prévio, alegando que por não se tratar de um julgamento de contas, não seria cabível inserir ressalvas no parecer, mas sim recomendações, já que se constatando irregularidades, o parecer deveria ser, então, pela não aprovação. Acrescentou, nestes termos, que

No meu entendimento, o Tribunal deveria limitar-se a recomendar ao Congresso Nacional a aprovação ou desaprovação das Contas prestadas pelo Presidente da República, atuando nos estritos termos legais e regimentais atinentes à matéria – apreciação mediante parecer prévio. Creio que a expressão “com ressalvas” se aplica nos julgamentos de contas e neste caso a competência para julgar é do Congresso Nacional, cabendo ao Tribunal analisar e emitir parecer a fim de subsidiar os Senhores Parlamentares em seus votos.<sup>453</sup>

Destarte, concluiu o Ministro pela aprovação das contas do governo da república, discordando, contudo, da expressão “com as ressalvas” constante do projeto de parecer prévio.

#### **4.2.5**

##### **Período de 1999-2002**

As contas do primeiro ano da segunda gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em virtude do sorteio realizado na Sessão Plenária do TCU, de 02 de dezembro de 1998, ficaram sob a responsabilidade do Ministro Valmir Campelo, encarregado da realização do relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república referentes ao exercício de 1999.

Seguindo a estruturação aqui proposta para a análise dos relatórios e pareceres das contas governamentais, deve-se fazer menção às conclusões sobre a economia brasileira alcançadas pelo Ministro relator.

Logo, sobre a situação econômica brasileira – anote-se que o PIB brasileiro teve um aumento de meros 1,01% em relação a 1998 -, embora tenha inicialmente o relator indicado o início de uma política econômica consolidada para a manutenção de baixos índices inflacionários, posteriormente expressiu as

---

<sup>453</sup> Ibid., p.348.

negativas feições econômicas assumidas em 1999:

Numa perspectiva mais fechada, o panorama de 1999 não foi muito animador: recessão econômica, com tênues sinais de recuperação no final do período; altas taxas de desemprego, em média, semelhantes às de 1998; aumento de impostos; cortes orçamentários de investimentos sociais e na infra-estrutura; elevação abrupta da taxa de juros em resposta a choques. Além disso, o choque cambial tornou o país dependente de auxílio internacional e sujeito ao monitoramento de suas metas de política pelo Fundo Monetário Internacional. Mesmo a drástica reversão esperada do desempenho da balança comercial, em direção a superávits expressivos, não se concretizou e o saldo anual continuou negativo.<sup>454</sup>

O relatório atinente ao exercício de 1999 possuiu o mérito de inovar, de modo salutar, na sistemática da apreciação das contas públicas, servindo, a partir de então, como paradigma a ser reproduzido nos anos seguintes, ao introduzir uma parte especial destinada à breve análise a respeito das recomendações consignadas nos relatórios anteriores em relação a irregularidades encontradas nas contas do governo, e as providências adotadas pelo Poder Executivo a fim de dar-lhes cumprimento.

De fato, a omissão nos anos anteriores acerca da fiscalização no cumprimento das recomendações já se fazia sentir notada pela doutrina especializada. Dessarte, SPECK apontava que

[...] o relatório não faz nenhuma referência a qualquer tipo de acompanhamento das irregularidades apontadas em anos anteriores, ou à implementação das medidas sugeridas para saná-las. Se o relatório é a peça-chave de interação entre o Legislativo e seu órgão auxiliar, as duas instituições deveriam ter algum tipo de entrosamento e preocupação mútua com a eficiência e a eficácia dessa interação.<sup>455</sup>

Deste modo, o relatório em questão apresentou essa nova sistemática, sendo aduzido que

Por iniciativa deste Relator, incluiu-se ainda no presente Relatório o resultado de monitoramento feito junto aos ministérios supervisores de órgãos e entidades da Administração Federal quanto ao efetivo cumprimento das recomendações sugeridas ao Congresso Nacional nos Relatórios das Contas do Governo referentes aos últimos cinco exercícios (1994-1998), relativamente a esses órgãos e entidades. A iniciativa tem por escopo o aperfeiçoamento do processo constitucional sob responsabilidade desta Corte de Contas, buscando conferir eficácia às recomendações formuladas aos órgãos e entidades responsáveis pela

---

<sup>454</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1999, p.118.

<sup>455</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. op. cit., p.116.

realização da receita e da despesa pública.<sup>456</sup>

A relevância da introdução do novo capítulo em comento, cuja substância vem refletir os ideais de transparência e eficiência, tão caros à função institucional da Corte de Contas, bem como estreitar o relacionamento entre os Poderes, fiscalizados e fiscalizadores, foi observada no voto do Ministro Adylson Motta, que salientou:

No bojo desse excelente trabalho, aspecto de necessária nota refere-se à visão inovadora do Relator quando trouxe à baila as recomendações formuladas por este Tribunal em Relatórios de Contas do Governo de anos anteriores, bem como a síntese das providências tomadas em atendimento a essas recomendações. Muito oportuna essa inserção, porquanto a vejo como forma de trazer maior eficácia às proposições feitas pelo Tribunal nesse campo. Como Relator das Contas do exercício de 2000, comprometo-me a insistir nesta mesma trilha, muito bem traçada pelo Relator destas Contas.<sup>457</sup>

Malgrado tenho havido essa percepção pelo Ministro Adylson Motta, ela se mostrou isolada, porquanto não houve qualquer menção por parte dos demais Ministros sobre o novo capítulo pertinente às recomendações.

Deste modo, buscou o relator resgatar as recomendações vinculadas não só ao exercício anterior, mas também de anos anteriores, iniciando-se em 1994. Por se tratar de uma novidade procedimental, tanto em relação à própria instituição do TCU, como aos demais Poderes destinatários das referidas recomendações, percebe-se aqui um elevado número de lacunas e ausência de respostas, que tendem a ser corrigidas nos exercícios seguintes.

Assim, no tocante à análise das contas de 1994, o relatório trouxe à tona a situação de 5 recomendações (número inferior ao de sugestões registradas no relatório correspondente, qual seja, 19), tendo sido 4 delas atendidas completamente e 1 não atendida. Já no que se refere à 1995, constaram 7 recomendações (do total de 12), com 6 atendidas por completo e 1 não atendida. Quanto ao ano de 1996, das 4 recomendações apontadas pelo relator, somente 1 não foi cumprida, sendo as restantes obedecidas na íntegra. Para 1997, das 8<sup>458</sup>

---

<sup>456</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1999, p.7.

<sup>457</sup> *Ibid.*, p.385.

<sup>458</sup> Destaque-se que na conclusão do relatório de 1997 são contabilizadas apenas 7 recomendações, enquanto que no relatório de 1999, quando é feita a análise de atendimento ou não delas, contabilizam-se 8. Tal fato é justificado porque a recomendação de reavaliação do

recomendações mencionadas no relatório, 5 tiveram total atendimento, 1 atendimento parcial e 2 não foram atendidas. Por último, a situação difere um pouco no que se refere a 1998, onde das 6 recomendações, somente 1 foi atendida totalmente, sendo as outras 5 desatendidas pelo Poder Executivo.

Prosseguindo, embora digno de congratulações pela inserção do tópico pertinente às recomendações passadas, o Ministro relator Valmir Campelo pecou pela falta de sistematização das ressalvas localizadas na apreciação das contas do Presidente da República, uma vez que além da extensão das mesmas, elas foram expostas de forma esparsa ao longo do relatório (exemplifique-se a ressalva feita no tópico condizente à Carga Tributária nacional, demandando o recálculo daquela pela Secretaria do Tesouro Nacional a fim de se apurar a real arrecadação municipal<sup>459</sup>), sendo, por vezes, implícitas, o que não permite uma aferição quantitativa e qualitativa clara das irregularidades que foram verificadas no exercício de 1999.

Não obstante a falta de agrupamento das ressalvas, o que dificultou a sua rápida visualização, o parecer ministerial em questão, que opinou pela aprovação das contas, seguido de forma unanime pelos demais Ministros, trouxe em unidade algumas recomendações dirigidas ao Poder Executivo, alcançando o total de 11, dentre as quais se destacam: na elaboração e aplicação dos orçamentos é necessário que se aplique o mínimo constitucional previsto com irrigação; haja o estabelecimento de nova definição no cálculo do valor mínimo nacional por aluno para destinação dos recursos referentes ao FUNDEF; e “seja desenvolvida metodologia para aferição da evasão de tributos e contribuições previdenciárias federais”.<sup>460</sup>

Ao final, os votos dos Ministros<sup>461</sup>, em termos gerais, recaíram sobre questões econômicas (José Antônio Barreto de Macedo), questões tributárias (Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira), e pontos atinentes ao meio

---

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, foi feita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Agricultura e Abastecimento.

<sup>459</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 1999, p.375.

<sup>460</sup> *Ibid.*, p.379.

<sup>461</sup> O discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado manteve-se restrito à temática da educação (*Ibid.*, p.391-392).

ambiente e política exterior (Adhemar Paladini Ghisi).<sup>462</sup>

O ano de 2000 constituiu um marco normativo e procedimental no ordenamento jurídico brasileiro, dentre outros aspectos, na apreciação das contas governamentais pelo TCU. Dita afirmação se sustenta devido ao novel diploma normativo conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instrumentalizado na Lei Complementar nº 101, datada de 04 de maio de 2000.

Nas lições de SILVEIRA e TEIXEIRA,

Propõe-se a Lei de Responsabilidade Fiscal a estabelecer um novo padrão fiscal para o país, especialmente sob o ângulo comportamental [...], trazendo uma nova visão e um novo conceito de gestão pública e, especialmente, uma maior conscientização por parte do povo. Este, até então, tem sido conivente com um agir inadequado que, devido a sua constante prática, gerou uma visão distorcida do que é ser, realmente, um administrador público, chegando a ponto de serem aceitas – como se fossem verdades – jargões do estilo “administrador eficaz é aquele que rouba, mas faz”.<sup>463</sup>

Embora não seja o caso de dissertar sobre o conjunto de inovações trazidas pela LRF, alguns dispositivos daquele diploma legal merecem comentários mais detidos, uma vez que alteraram o procedimento da apreciação das contas pelo TCU.

Está-se a referir, inicialmente, ao artigo 56 da LRF, que fez com que o TCU recebesse “novas competências, ou para os mais ortodoxos, novas perspectivas às tradicionais competências”.<sup>464</sup>

O artigo 56<sup>465</sup> do diploma normativo em voga incluiu nas contas a serem

<sup>462</sup> Ibid., p.382-390.

<sup>463</sup> SILVEIRA, Maria Aparecida Cardoso da; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *A responsabilidade fiscal do administrador público: transparência, controle e fiscalização*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p.13.

<sup>464</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal: questões práticas na função do ordenador de despesa; na terceirização da mão-de-obra; na função do controle administrativo*. 2.ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2002, p.116.

<sup>465</sup> “Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art.

analisadas pelo TCU as dos Presidentes dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário, bem como do Chefe do Ministério Público, que serão prestadas ao TCU em conjunto com as contas do Chefe do Poder Executivo. Acrescentou também que incumbirá à Corte de Contas emitir parecer prévio sobre cada uma delas, separadamente.

Deste modo, a partir da edição da lei, ampliou-se o espectro de análise do TCU, que, em conjunto com as demais exigências impostas aos administradores por aquele instrumento legislativo, passa a ter sua importância amplificada, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

O desempenho econômico brasileiro no exercício de 2000 pode ser sintetizado, como apresentado pelo relator, como a “retomada de boas perspectivas”. Neste ponto, aspectos positivos como o crescimento de 4,46% do PIB e uma trajetória de declínio da inflação foram ressaltados no relatório ministerial.<sup>466</sup>

A relatoria das contas do exercício do ano 2000 manteve a mesma abordagem que sua antecessora no que tange à análise das ressalvas encontradas, indicando-as de forma ampla e geral, não permitindo sua contabilização e análise substancial, com exceção de algumas falhas indicadas expressamente, como o descumprimento da aplicação mínima prevista no artigo 42 do ADCT e a ausência de cálculo dos valores das receitas efetivamente renunciadas.<sup>467</sup>

Dando continuidade à sistemática iniciada no ano antecedente, de perfazer expressa menção à situação das recomendações realizadas no ano antecessor, o relatório pertinente ao exercício de 2000 constatou que das 11 recomendações de 1999, 6 foram atendidas, 3 não foram atendidas, 1 foi considerada insubsistente e 1 não foi informada.

Já no relatório em voga, optou o relator por apontar algumas

---

57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas”.

<sup>466</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2000, p.13-14.

<sup>467</sup> *Ibid.*, p.580.

recomendações aos Poderes, alcançando o montante de 18. São algumas relevantes: que não fosse excedido, no âmbito do Senado Federal, da Justiça Federal, do STF e da Justiça Eleitoral, o limite consignado da LRF de despesas com serviços de terceiros; que fossem adotados nos órgãos e entidades da Administração Pública critérios padrões de medição e avaliação para o encaminhamento de dados para o TCU no momento da apreciação das contas; e ainda que o Poder Executivo promovesse maior equidade no Programa Seguro-Desemprego.

A conclusão da Corte de Contas, demonstrada por meio do parecer prévio elaborado pelo relator, ao qual aderiu de forma unânime o restante dos membros do Tribunal, foi pela aprovação de todas as contas, expressando ressalvas no que concerne às contas do Poder Executivo.

A argumentação ministerial, no ano que se observa, também restou adstrita a alguns poucos pontos específicos, como a educação, expressa no discurso do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, e nos votos dos Ministros Benjamin Zymler (substituto) e Ubiratan Aguiar, através das considerações sobre o FUNDEF; a economia brasileira, mencionada com nuances particularizadas pelos Ministros Guilherme Palmeira, Valmir Campelo e José Antônio Barreto de Macedo (substituto); e as desigualdades sociais e regionais, evidenciadas pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça.<sup>468</sup>

Em 2001, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, escolhido por sorteio na Sessão Plenária do TCU em outubro de 2000, foi incumbido de relatar e proferir parecer prévio conclusivo, pela 67ª oportunidade da Corte de Contas, das contas do governo da república.

Assim, iniciou o relator tratando do desempenho econômico brasileiro em 2001, apontando que a trajetória de progresso econômico que vinha sendo fundada a partir do ano 2000, sofrera uma grande ruptura – exemplifique-se o baixo crescimento do PIB, em somente 1,51% - fundamentada por uma série de eventos externos, a exemplo da escassez de energia elétrica<sup>469</sup>, da desaceleração

---

<sup>468</sup> Ibid., p.511-525.

<sup>469</sup> De fato, a relevância dos efeitos trazidos pela crise energética brasileira foi igualmente notada pelos Ministros Ubiratan Aguiar, Adylson Motta e Guilherme Palmeira em seus votos.

mundial e da crise argentina.<sup>470</sup>

Novamente, as ressalvas não foram consolidadas em uma parte única, sendo necessário colher ao longo do extenso relatório irregularidades pontuais, a exemplo da verificação do desatendimento pela Justiça Federal de 1ª e 2ª instância das diretrizes previstas no artigo 71 da LRF.<sup>471</sup> O resultado conclusivo do parecer também não possui diferenças em relação ao ano anterior, sendo de opinião de que todas as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, constando ressalvas somente nas contas do Executivo.

No tocante ao ano de 2001, o Tribunal de Contas da União realizou um alto número de recomendações, em particular ao Poder Executivo, em um total de 38, dentre elas para que o Poder Judiciário e o Senado Federal respeitem o limite de despesas com serviços de terceiros, previsto na LRF, e uma série de recomendações ao DEPEN/MJ e CNPCP/MJ versando sobre a organização do Sistema Penitenciário Brasileiro.

As 18 recomendações atinentes ao relatório do ano precedente foram apuradas no atual relatório de forma desmembrada<sup>472</sup>, alcançando o montante, portanto, de 20 recomendações, distribuídas da seguinte sorte: 11 plenamente atendidas; 2 parcialmente atendidas; 1 em fase de atendimento; 2 não atendidas; 2 insubsistentes; e 2 não informadas.

Além da questão energética brasileira, enfatizada por três Ministros, conforme registrado anteriormente em rodapé, também foram apreciadas pelos Ministros, em seus votos, as temáticas da dívida pública (Benjamin Zymler e Ubiratan Aguiar), da educação (Iram Saraiva e o Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado), da crise do sistema prisional brasileiro (Valmir Campelo), da desigualdade social (Augusto Sherman Cavalcanti) e da taxa de juros (Adylson Motta).<sup>473</sup>

---

<sup>470</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2001, p.13, 17.

<sup>471</sup> *Ibid.*, p.581.

<sup>472</sup> No relatório de 2000, por exemplo, são feitas apenas 2 recomendações ao Poder Judiciário, mas já no relatório de 2001 são desmembradas em 3, pois são analisadas como sendo uma ao STF, uma à Justiça Federal e uma à Eleitoral.

<sup>473</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2001, p.627-640.

As contas do último ano de presidência de Fernando Henrique Cardoso foram encaminhadas pelo Congresso Nacional ao TCU em 17 de abril de 2003, tendo como relator o Ministro Ubiratan Aguiar.

Adentrando a apreciação das contas de 2002, ainda com resquícios do quadro econômico consolidado em 2001, destaca o relatório que o ano subsequente, sob o ponto de vista econômico, manteve um quadro geral negativo, em particular decorrência da crise argentina e do período de renovação política proporcionado pelas eleições presidenciais.

Contrariamente aos três anos precedentes, o relatório de 2002, sob a relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, trouxe em seu corpo as ressalvas encontradas nas contas do governo da república de forma elencada, objetiva e clara, permitindo tanto aos representantes do Congresso Nacional, como a qualquer cidadão brasileiro, um entendimento mais transparente das falhas observadas no exercício do último ano de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Assim, as contas referentes ao exercício de 2002 foram consideradas pelo TCU aptas a serem aprovadas pelo Congresso Nacional, constando, entretanto, um número de 11 principais ressalvas do Poder Executivo, quase todas versando sobre incompatibilidades orçamentárias.<sup>474</sup>

Já no que tange às recomendações, foram proferidas 18, todas ao Poder Executivo, abordando, como decorrência direta das ressalvas, sobre a necessidade de provimento dos devidos dados contábeis, a exemplo da recomendação dirigida ao Secretário do Tesouro Nacional para que envide “esforços no sentido de aperfeiçoar o processo de consolidação dos balanços, com vistas a excluir operações internas da entidade contábil considerada”.<sup>475</sup>

Neste pórtico, por fim, concernente ao cumprimento das recomendações passadas, observa-se que das 38 recomendações do ano anterior, 10 foram completamente atendidas, 4 parcialmente atendidas, 12 encontravam-se em fase

---

<sup>474</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2002, p.539-540.

<sup>475</sup> *Ibid.*, p.540-541.

de atendimento, 7 não foram atendidas e 5 foram consideradas insubsistentes.

Tratando de temas cuja pertinência é incontestável, o Ministro em substituição, Lincoln Magalhães da Rocha, abordou em um extenso voto questões que versam sobre o dever de probidade do administrador, sobre o fenômeno da globalização e sobre a LRF; com abordagens similares, os Ministros Adylson Motta e Benjamin Zymler discorreram sobre aspectos orçamentários, destacando o primeiro sobre a reforma do regime de previdência; o Ministro Guilherme Palmeira, por sua vez, enfatizou a estabilidade política vivenciada no Brasil, porquanto se observa um Presidente chegando ao final de seu segundo mandato político consecutivo; finalmente, o Ministro substituto Marcos Bemquerer Costa apreciou aspectos econômicos, da dívida pública e das desigualdades regionais, tendo o Procurador Geral, Lucas Rocha Furtado, em mais uma oportunidade, dissertado sobre a educação, com especial ênfase para a educação básica.<sup>476</sup>

#### 4.2.6

#### Período de 2003-2006

Iniciou-se uma nova fase da política brasileira. Com 61% dos votos no segundo turno, contra 39% de seu opositor José Serra, Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições presidenciais disputadas em 2002.<sup>477</sup> As expectativas, de opositores e aliados, sobre como o novo Presidente iria dirigir o governo do país foram inúmeras. O simbolismo de uma liderança de raízes sindicais e sustentado por um partido tido na sua gênese como de esquerda, alargaram ainda mais a curiosidade política e econômica do que seria o primeiro mandato de Lula.

---

<sup>476</sup> Ibid., p.581-603.

<sup>477</sup> CARREIRÃO (A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, jun. 2004, p.193), ao realizar uma análise da série de elementos que comandaram as eleições de 2002, acarretando a vitória do candidato petista, conclui dando destaque à campanha eleitoral de Lula, já que se estruturou como “uma campanha que soube minimizar questionamentos que o candidato Lula sofrera nas outras eleições (quanto à sua capacidade administrativa) e disseminar a idéia de que era chegada a vez de dar uma oportunidade a Lula e ao PT de governar o país e fazer o que sempre propuseram e cobraram dos presidentes anteriores – tudo isso fez que o sentimento de que eram necessárias mudanças no rumo do país fosse canalizado, especialmente nas maiores cidades, majoritariamente para a candidatura Lula”.

O novo Presidente eleito, durante discurso de posse perante o Parlamento brasileiro, invocou a palavra “mudança” como simbólica e caracterizadora do novo governo. Deu vulto ainda ao mister de se combater à corrupção e por fim à impunidade, primando por um governo que seria transparente e eficiente, declarando que “ser honesto é mais do que apenas não roubar e não deixar roubar. É também aplicar com eficiência e transparência, sem desperdícios, os recursos públicos focados em resultados sociais concretos”, e ainda, “não permitiremos que a corrupção, a sonegação e o desperdício continuem privando a população de recursos que são seus e que tanto poderiam ajudar na sua dura luta pela sobrevivência”.<sup>478</sup>

Tem-se, assim, que as contas do primeiro ano de gestão do governo Lula foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União pelo Presidente do Congresso Nacional, José Sarney, em 19 de abril de 2004, cabendo ao Ministro Guilherme Palmeira a sua relatoria.

Invocando como justificativa da retração econômica brasileira expressa por meio da queda real de 0,2% do PIB em relação ao ano precedente, o Ministro relator apontou as incertezas no ajustamento de uma política econômica que estava a se firmar no novo governo, acarretando, conseqüentemente, um agravamento da pressão inflacionária.

Contudo, destaca o relator alguns aspectos considerados positivos da economia brasileira, mencionando-se:

A despeito da retração da economia, 2003 apresentou surpresas positivas, especialmente no âmbito do setor financeiro. Entre essas surpresas, destacam-se a desvalorização do dólar, a diminuição do risco-país, a alta do Índice Bovespa, o fortalecimento do mercado financeiro e a elevação do superávit comercial.<sup>479</sup>

Por unanimidade, ausente de surpresas, as contas da república brasileira foram aprovadas em 15/06/2004 pelo TCU, sendo encaminhadas no prazo devido para julgamento pelo Congresso Nacional, sendo que somente as contas do chefe do Executivo continham ressalvas e recomendações.

---

<sup>478</sup> FOLHA ONLINE. *Leia na íntegra o discurso de Lula no Congresso Nacional*. 01 jan. 2003. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

<sup>479</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2003, p.18.

Assim, as ressalvas mencionadas, que totalizaram 22, foram dirigidas à arrecadação pouco representativa e decrescente da Dívida Ativa da União, se cotejada com o crescimento do valor dos créditos apurados e inscritos; à aplicação de recursos na área da saúde inferior ao limite mínimo estabelecido no artigo 77, inciso I, alínea “b”, do ADCT; à falha no planejamento orçamentário, uma vez que mais da metade das leis de abertura de créditos adicionais ocorreram nos dois últimos meses do exercício; à ausência de efetiva implantação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste; e a diversas incongruências contábeis, dentre outras.<sup>480</sup>

A fim de que fossem corrigidas as falhas encontradas no exercício de 2003, foram realizadas 23 recomendações ao Poder Executivo, podendo-se citar, de forma exemplificativa, as recomendações encaminhadas em particular ao Ministério da Saúde, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a tomada de providências para a concretização do cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na área de saúde, e ao Ministério da Integração Nacional, “para que tome as medidas cabíveis, objetivando viabilizar o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste”.<sup>481</sup>

Concernente às recomendações do ano anterior, apurou-se que do total das 18 recomendações efetuadas, 9 haviam sido atendidas na sua totalidade, 1 parcialmente, 4 em fase de atendimento e 4 não informadas.

Os votos dos Ministros, bem como as considerações do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, abordaram temáticas precisas, fazendo cada um breves indicações sobre assuntos versados no relatório e por eles considerados relevantes. Assim, os Ministros Adylson Motta e Walton Alencar fizeram suas considerações acerca da situação da previdência social no Brasil, acrescentando o primeiro, ainda, alguns comentários sobre a dívida pública nacional; por outro caminho, o Ministro substituto Augusto Sherman Cavalcanti optou por tecer sua argumentação sobre o trabalho e emprego, fazendo apontamentos sobre programas governamentais que buscam sua promoção; o Ministro substituto

---

<sup>480</sup> Ibid., p.514-516.

<sup>481</sup> Ibid., p.517.

Lincoln Magalhães da Rocha tratou sobre as relações exteriores travadas pelo Brasil e sua relevância; o Ministro Ubiratan Aguiar, de forma concisa, versou sobre a educação, trazendo críticas à ausência de fixação de um valor nacional por aluno que atenda ao padrão mínimo de qualidade de ensino, bem como censurou a concentração dos gastos do Orçamento de Investimento das empresas estatais nas regiões mais desenvolvidas do país; com um diferente enfoque, o Ministro Benjamin Zymler destacou aspectos sobre a economia, infraestrutura e petróleo; por derradeiro, tem-se que o Ministro substituto Marcos Bemquerer Costa preferiu ponderar sobre as questões econômicas e de segurança pública, enquanto o Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado limitou-se a enaltecer o mister do investimento com educação.<sup>482</sup>

As contas do segundo ano do governo Lula recaíram sobre a responsabilidade do Ministro Benjamin Zymler, sendo elas encaminhadas em 18 de abril de 2005 pelo Senador Renan Calheiros, então Presidente do Congresso Nacional.

Com um crescimento do PIB brasileiro de 5,2%, ressaltou o relator que o ano de 2004 foi marcado por um crescimento econômico iniciado nos últimos meses de 2003, condicionado, principalmente, pelo ajuste macroeconômico implementado no ano anterior, pelo declínio das taxas de juros, pelo baixo risco-país (396 pontos no último mês do ano) e pelas alterações estruturais promovidas no comércio externo.<sup>483</sup>

O parecer conclusivo exarado pela Corte foi unânime em reconhecer que as contas sob análise estavam em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, deixando consignado, entretanto, ressalvas no que se refere aos balanços gerais do Poder Executivo.

Sob este pórtico, verificou-se que, em relação às contas do Poder Executivo, registrou o TCU 30 ressalvas, dentre as quais: a não observância da aplicação mínima de 30% dos recursos pertinentes ao art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino) na

---

<sup>482</sup> Ibid., p.567-588.

<sup>483</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2004, p.15.

erradicação do analfabetismo e também na manutenção do ensino fundamental, consoante o § 6º, do art. 60, do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido foi de 25,2%; a inadequada utilização de procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis; a ausência de avaliação periódica relativa aos resultados das políticas de incentivo fiscal concernente à redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento dos setores beneficiados.<sup>484</sup>

Visando sanar as irregularidades encontradas, foram emitidas diversas recomendações, em um total de 41, sobre as mais variadas temáticas, mencionando-se, de sorte ilustrativa, a necessidade de observância da aplicação dos mínimos constitucionais com educação e a reestruturação das classificações de dados constantes em diversos órgãos do Poder Executivo.

Observando as recomendações passadas (que atingiram o montante de 23), apurou-se que 8 foram plenamente atendidas, 2 parcialmente, 1 se encontrava em fase de atendimento, 11 não foram atendidas e 1 não foi informada.

Na análise ministerial de que ora se trata, os votos dos Ministros consistiram em temáticas diversas – inclusive versando sobre alguns temas até então não abordados nos pareceres anteriores, em razão, especialmente, das mudanças legislativas existentes -, destacando-se as seguintes: o Ministro Walton Alencar Rodrigues levantou considerações sobre a inovação legislativa das Parcerias Público-Privadas, instituídas pela Lei nº 11.079/2004, sublinhando a importância que poderá trazer para o desenvolvimento do país<sup>485</sup>; o Ministro Ubiratan Aguiar, no seu momento, indagou de forma crítica sobre a concentração de conhecimento e pessoal sobre tecnologia de informação nas mãos de terceiros, que não sejam parte do próprio quadro de diversos órgãos da Administração Federal, demonstrando uma série de gastos na área em razão da falta de *expertise* dos referidos órgãos; inovador também foi o assunto abordado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, que trouxe à baila diversas questões referentes à figura

---

<sup>484</sup> Ibid., p.429-432.

<sup>485</sup> Não obstante as esperanças do citado Ministro, certo é que a indigitada lei veio repleta de vícios, sendo alvo frequente de críticas pela doutrina especializada. Neste aspecto, MELLO (op. cit., p.792-793) escreve que a “Lei nº 11.079 padece de insalváveis inconstitucionalidades, apesar das alterações que o Senado aportou ao projeto oriundo da Câmara, para minimizar um pouco o caráter escandalosamente lesivo aos interesses públicos que caracterizava a iniciativa do Executivo”.

tributária da CIDE-Combustível; os Ministros substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Marcos Bemquerer Costa promoveram em seus votos o destaque da política de proteção aos direitos humanos empreendida em 2004 e do tópico referente à energia elétrica, respectivamente<sup>486</sup>; menciona-se ainda que o Procurador-Geral em substituição, Paulo Soares Bugarin, emitiu breves notas sobre a economia brasileira no exercício de 2004.<sup>487</sup>

Importante tratar em apartado o conteúdo dos votos dos Ministros Valmir Campelo e Guilherme Palmeira, uma vez que tratam sobre assunto que vem sendo destacado na estruturação da análise sobre os pareceres e relatórios sobre as contas do governo da república.

As ponderações do Ministro Valmir Campelo externaram a preocupação pelo não cumprimento pelo Poder Executivo de várias recomendações emitidas pelo TCU no exercício anterior (2003), afirmando que enxerga “com grande preocupação o fato de algumas de nossas advertências expedidas no ano anterior não terem surtido os efeitos desejados”.<sup>488</sup> Neste ponto, suas “preocupações” consistiram, em especial, na desigualdade social nas diferentes regiões do país, reafirmadas pela omissão no cumprimento das recomendações ministeriais. Destaca o Ministro:

Refiro-me inicialmente à recomendação dirigida a todos os Ministros de Estado, no sentido de que dessem cumprimento ao disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal, priorizando, na execução do orçamento de investimento das empresas estatais, a redução das desigualdades interregionais, ao lado de outras políticas igualmente necessárias nesse sentido.<sup>489</sup>

Em sentido próximo, o Ministro Guilherme Palmeira, relator das contas no ano antecedente, além de discorrer sobre a previdência social e a segurança pública, também fez expressa menção às recomendações do ano anterior.

Desta feita, considerou o supracitado Ministro, de forma positiva, que em relação à área de saúde, concernente à aplicação do mínimo constitucional, as recomendações ministeriais foram atendidas no exercício sob análise. Em sentido

---

<sup>486</sup> O Ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha também proferiu algumas anotações acerca da redução da exposição cambial da dívida pública.

<sup>487</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2004, p.461-481.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p.464.

<sup>489</sup> *Idem.*

oposto, contudo, vislumbrou que

[...] é de se lamentar que tenha tido diferente encaminhamento a recomendação dirigida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no mesmo parecer prévio do exercício de 2003, no sentido de atuar junto aos setores envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com vistas ao incremento de ações estruturais, com o fito de garantir a inclusão social dos beneficiários do programa.<sup>490</sup>

Muito embora sejam merecedoras de congratulações as manifestações dos referidos Ministros, que voltam a salientar a importância das recomendações proferidas a cada ano, e aproveitaram o ensejo para iluminá-las perante os demais membros da Corte e os destinatários da apreciação do Tribunal, ao invés de se perderem em devaneios acerca de temas específicos que, por vezes, não traduzem pontos substantivos da análise das contas, a realidade demonstra que as infringências e o não cumprimento das recomendações ministeriais acabam por se tornar uma praxe governamental, sendo ainda certo que esta foi uma das poucas oportunidades em que os Ministros chamaram a atenção de forma ampla para o referido quadro formado.

A avaliação das contas públicas concernentes ao exercício de 2005 tiveram como relator o Ministro Valmir Campelo, sendo enviadas ao TCU pelo Presidente do Congresso Nacional, Renan Calheiros, em 26 de abril de 2006.<sup>491</sup>

No tratamento da questão econômica o relatório dedicou-se a indicar o desaquecimento da economia brasileira, que teve o crescimento do PIB somente em 2,3%, possuindo como causas motivantes, segundo o relator, as políticas fiscais e monetárias contracionistas, expressas pelas elevadas taxas de juros e *superávits* primários.<sup>492</sup>

Tal qual no ano precedente, as contas foram aprovadas por unanimidade, havendo em relação ao Poder Executivo, igualmente, 30 ressalvas, mencionando-se o descumprimento da aplicação dos mínimos constitucionais com educação, previsto no §6º do artigo 60 (o percentual atingido foi de 29,67%), e com

---

<sup>490</sup> Ibid., p.468.

<sup>491</sup> Por um erro de impressão, constou do relatório que as contas foram encaminhadas em 26 de abril de 2005.

<sup>492</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2005, p.11.

irrigação, constante do artigo 42<sup>493</sup>, ambos do ADCT, e desconformidades de informações e procedimentos operacionais contábeis.<sup>494</sup>

No ano em voga também constaram recomendações, sendo na quantia de 41, todas dirigidas aos órgãos do Poder Executivo. Assim, verificou-se, *e.g.*, recomendações encaminhadas ao Ministério da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão para que observem o disposto no § 6º, do art. 60, do ADCT (aplicações de percentuais mínimos com educação) e também ao Ministério da Integração Nacional para que aloque e aplique o mínimo constitucional com irrigação na região Centro-Oeste.

Referente ao cumprimento ou não das recomendações do ano anterior, a verificação ministerial se formulou com um pequeno equívoco. Embora tenha havido 41 recomendações no relatório anterior, a sua análise no ano em tela abordou 42 recomendações. Tal fato deu-se devido à repetição do escrutínio sobre a recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que ele corrigisse “as inconsistências de metas físicas das ações do programas do Plano Plurianual 2004/2007, em consonância com o inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998”, que foi analisada por duas vezes, sendo, mais curioso ainda, obtido resultados diversos em ambas as verificações. Desta forma, registrou-se, primeiramente, que a dita recomendação foi parcialmente atendida, pois foi verificado um grande avanço na consistência das metas em relação ao ano anterior, mas ainda com várias irregularidades.<sup>495</sup> Imediatamente após, constou que a mesma recomendação não foi atendida, uma vez que um elevado número de programas apresentava metas físicas realizadas ou previstas de forma inconsistente.<sup>496</sup> Aqui, pugnando por uma análise, o tanto quanto possível, objetiva, entender-se-á que a conclusão sobre a referida conclusão deve ser somente uma - atendida parcialmente -, uma vez que conforme a primeira parte, apuraram-se diversas melhorias no quesito posto em pauta, mas que ainda não se mostra regular em sua plenitude.

---

<sup>493</sup> Cumpre rememorar que o artigo 42 do ADCT foi alterado pela Emenda Constitucional nº 43 de 16/04/2004, que prorrogou por 10 (dez) anos a aplicação, pela União, dos percentuais mínimos em irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

<sup>494</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2005, p.301-303.

<sup>495</sup> *Ibid.*, p.286.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p.287.

Desta feita, das 41 recomendações analisadas, obteve-se o seguinte resultado: 11 foram atendidas, 10 parcialmente atendidas, 11 em fase de atendimento, 4 não atendidas e 5 não informadas.

O posicionamento dos Ministros sobre o relatório acerca das contas governamentais pode ser sintetizado da seguinte sorte: o Ministro Benjamin Zymler versou sobre a temática da infraestrutura; a questão dos transportes (em particular sobre as rodovias e hidrovias brasileiras) foi o tópico escolhido pelo Ministro Augusto Nardes; o Ministro Ubiratan Aguiar manifestou-se sobre a aplicação das contribuições, fundos e tarifas e sua real efetividade; por último, os Ministros Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira escolheram tratar de forma específica sobre os temas da administração da dívida líquida no setor público-privado e da distorção entre a estabilidade econômica vivida no exercício em análise e seu baixo desempenho.<sup>497</sup>

Pela pertinência com o momento então vivenciado na política brasileira, onde uma série de escândalos e indícios de ilegalidades estava emergindo no jogo entre os partidos políticos, congressistas e o Poder Executivo<sup>498</sup>, o voto do Ministro substituto Marcos Bemquerer Costa, seja pela relevância, seja pelo enfrentamento proposto – ainda que tímido, sucinto e de eficácia questionável –, elevou-se como objeto de distinção.

Deste modo, tratou de discorrer o Ministro, ainda que com brevidade, sobre o famigerado fenômeno da corrupção, declarando que

[...] as recentes notícias de corrupção veiculadas na imprensa nacional, impõem à sociedade brasileira uma reflexão sobre a temática, no sentido de pensar os mecanismos necessários à luta contra esse fenômeno maléfico, que compromete a eficiência e eficácia das políticas públicas, na medida que, em razão do

<sup>497</sup> Ibid., p.323-338.

<sup>498</sup> Estamos nos referindo especificamente ao escândalo do “Mensalão”, que foi destaque em toda a imprensa nacional, conforme se observa de trechos da reportagem a seguir colacionada: “A CPI do Mensalão foi instalada em julho de 2005 para investigar as denúncias de pagamento de mesada por parte do governo a deputados aliados e o suposto esquema de compra de votos em 1997, que teria sido montado no governo Fernando Henrique Cardoso com o objetivo de garantir a aprovação da emenda constitucional da reeleição. O caso veio à tona em maio de 2005, quando um vídeo mostrou o ex-funcionário dos Correios Maurício Marinho, que era ligado ao ex-deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ), negociando propina com empresas interessadas em participar de uma licitação do governo. Devido às denúncias, a Câmara criou a CPI dos Correios” (G1. *Retrospectiva 2006: Mensalão*. 26 dez. 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1380649-5601,00-RETROSPECTIVA+MENSALAO.html>>. Acesso em: 10 nov. 2011).

escoamento ilegal de recursos públicos, dificulta a concretização de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, da Constituição Federal).<sup>499</sup>

Infelizmente, como já visto, o Ministro Marcos Bemquerer fora o único a trazer à tona o assunto, optando os demais por abordar temas correspondentes a suas idiossincrasias.

As contas do exercício de 2006, último ano do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram encaminhadas pelo Presidente do Congresso Nacional em 25 de abril de 2007, restando a sua relatoria ao Ministro do TCU Ubiratan de Aguiar, que fez constar no prolegômeno do referido relatório ministerial a análise da situação econômica vivida pelo Brasil no exercício referente.

Com um crescimento do PIB em 3,7%<sup>500</sup> em relação ao ano de 2005, consignou o relator a estrutura positiva da economia brasileira, esclarecendo que

A economia brasileira beneficiou-se de uma conjuntura interna positiva durante o exercício de 2006, com as vendas do comércio ao final do exercício apresentando crescimento, aumento dos gastos com investimentos na construção civil, aumento das importações de bens de capital, redução dos níveis de inflação, e elevação do rendimento real médio dos trabalhadores.<sup>501</sup>

Das 27 ressalvas apontadas pelo Ministro relator em relação às contas do Poder Executivo – que foram aprovadas nos termos do parecer prévio ministerial, com as referidas ressalvas -, além das mais variadas irregularidades no que se refere a aspectos contábeis – a exemplo do item XXII, que trata sobre as “inconsistências na contabilização das receitas e despesas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, gerando valores divergentes entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações”<sup>502</sup>-, sobressaem-se, pela insistência no descumprimento frontal de normas constitucionais, duas ressalvas: o desatendimento ao inciso I, do art. 42, do Ato

<sup>499</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2005, p.337.

<sup>500</sup> Anote-se que, conforme exposto no relatório, a partir do ano de 2006 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE reviu a sua metodologia de aferição do PIB, passando a adotar novos critérios. Desse modo, a variação em relação ao ano anterior de 3,7%, na metodologia antiga seria de 2,9% (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2006, p.16).

<sup>501</sup> Ibid., p.11.

<sup>502</sup> Ibid., p.317.

das Disposições Constitucionais Transitórias, que prescreve a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação e a

[...] não observância, à semelhança dos três exercícios anteriores, da aplicação mínima de 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2006 foi de 29,20%.<sup>503</sup>

Mostrou-se também digna de expressa menção no relatório uma ressalva a um órgão da Justiça Eleitoral, sendo mais preciso, às contas do Presidente<sup>504</sup> do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba – TRE/PB, porquanto se verificou a ordenação para a “realização de despesas, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, que não podiam ser cumpridas integralmente dentro dele”, o que viria a contrariar o disposto no § 1º do artigo 1º, combinado com os itens 3 e 4 da alínea “b”, do inciso III, do art. 55, da Lei Complementar nº 101/2000, além do artigo 42, *caput*, da mesma Lei.<sup>505</sup>

Como consequência, registrou o relator, ainda que não expressas de forma clara no projeto de parecer prévio, 41 recomendações, dentre as quais se pode exemplificar a demanda ao Ministério de Integração Nacional que aplique o mínimo constitucional com irrigação; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que disponibilize na *internet* os dados integrais sobre a execução do Plano Plurianual; e ainda ao Tribunal Superior Eleitoral para que oriente os demais tribunais eleitorais a divulgarem, como mister do princípio da publicidade, em seus sítios eletrônicos, os quantitativos de denúncias recebidas e apuradas, bem como das multas aplicadas nas campanhas eleitorais.<sup>506</sup>

No tocante à verificação da situação das recomendações proferidas na

<sup>503</sup> Ibid., p.315.

<sup>504</sup> Embora as contas dos Tribunais Regionais sejam encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo por intermédio dos Presidentes dos Tribunais Superiores, não estão estes responsáveis por eventuais irregularidades quanto à gestão dos Presidentes dos Tribunais Regionais. A propósito, FERNANDES (*Responsabilidade...*, p.202) já se manifestava dessa forma ao expor que “em princípio, não são responsáveis pelos atos de gestão, nem pelas informações originárias; respondem apenas pela regularidade da consolidação. Aliás, a bem de ver, nem possuem estrutura para isso”.

<sup>505</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2006, p.317-318.

<sup>506</sup> Ibid., p.318-322.

análise ministerial do ano antecessor, tem-se que as 32 recomendações realizadas foram condensadas, no momento da verificação, em 28 recomendações, tendo como resultado que 4 foram atendidas, 3 parcialmente atendidas, 11 em fase de atendimento, 9 não atendidas e 1 considerada insubsistente.

Os votos pertinentes ao parecer ministerial do último ano de gestão do Presidente Lula abordaram, como já vinha ocorrendo, temas variados: mantendo o interesse demonstrado no ano anterior, o Ministro Augusto Nardes continuou a tratar sobre o transporte, destacando o modelo rodoviário e controle do tráfego aéreo brasileiro; divergindo do assunto pelo qual dedicou vários de seus discursos nos anos precedentes (educação), o Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado deteve-se neste ano sobre a economia brasileira; o Ministro Aroldo Cedraz tratou, dentre outros, sobre as ações setoriais do governo, enfocando as informações relativas à questão previdenciária e assistencial e às transferências voluntárias de recursos; tratando de diversos temas, o Ministro Guilherme Palmeira trouxe à tona ponderações acerca da economia, violência, previdência e gestão de recursos públicos; o Ministro Valmir Campelo cingiu-se ao temas da Previdência Social e Segurança Pública; controle, programação e execução das transferências voluntárias foram os aspectos selecionados pelo Ministro em substituição Marcos Bemquerer Costa e pelo Ministro Benjamin Zymler<sup>507</sup>; o mais novo Ministro da Corte de Contas, Raimundo Carreiro, abordou ponto bem específico, qual seja, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST.<sup>508</sup>

Interessante notar que na introdução de seu voto, o Ministro Raimundo Carreiro faz menção à terminologia “*accountability*”, tão cara a este trabalho e abordada à exaustão no capítulo 2, definindo-a como “o dever que todo gestor tem de prestar contas da utilização dos recursos públicos em prol da sociedade, combinado, em contrapartida, com o direito que todo cidadão tem de obter essa

---

<sup>507</sup> De forma ativa, não se limitando às críticas sobre as transferências voluntárias, o Ministro ainda propôs a criação “de agência reguladora responsável pelo planejamento, controle e regulação das transferências voluntárias, em substituição aos diversos órgãos repassadores e sem prejuízo das competências do Controle Interno. Tal agência deveria funcionar como verdadeiro órgão de planejamento, de molde a assegurar a plena compatibilidade das transferências voluntárias com o Plano Plurianual e com a Lei Orçamentária Anual, além de baixar normas regulamentadoras, em substituição à Secretaria do Tesouro Nacional. Ademais, como não poderia deixar de ser, a agência reguladora teria o dever de controlar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos” (Ibid., s/p).

<sup>508</sup> Ibid., s/p.

prestação de contas clara, transparente e tempestiva”.<sup>509</sup>

#### 4.2.7

##### Período de 2007-2010

Reeleito, em outubro de 2006, Lula venceu, em segundo turno, o adversário do PSDB, Geraldo Alckmin, alcançando 60,38% dos votos válidos, contra 39,17% de seu oponente.

A reeleição daquele líder petista, sob uma análise política, ante uma série de fatos havidos no primeiro mandato – positivos<sup>510</sup> e negativos<sup>511</sup> -, tal qual durante a campanha eleitoral, ainda constitui um intrincado e complexo fenômeno eleitoral a ser amplamente estudado. Compartilhando este entendimento, CARVALHO, que analisa essa reeleição presidencial, manifesta-se da seguinte forma:

A eleição presidencial de 2006 revelou-se um dos mais complexos e interessantes episódios da história política brasileira deste período de reconstrução democrática. Como numa montanha-russa, o presidente Lula, em menos de um ano, passou da “carta fora do baralho” de 2005 para o candidato imbatível de meados de 2006, daí para o desapontamento do primeiro turno e, finalmente, para a consagração no segundo turno. Da morte política à ressurreição gloriosa e daí ao purgatório e à penitência, e então à consagração, a sorte de Lula mostrou-se incrivelmente volátil.<sup>512</sup>

Em seu discurso de posse, o Presidente Lula, entre outros assuntos, tratou de apontar a necessidade de um crescimento e ações mais céleres no governo que

<sup>509</sup> Ibid., s/p.

<sup>510</sup> A grande marca do 1º mandato, apontada pelo governo Lula e por diversos especialistas, foi o aspecto econômico. Nestes termos é que LOURENÇO (A reeleição de Lula e a economia. *Análise conjuntural*, Curitiba, v.28, n.09-10, set./out. 2006, p.2) afirma ter se embasado a reeleição do referido presidente, assentando que “a reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, antecipada por todas as pesquisas realizadas por diferentes institutos no curso do calendário eleitoral, é decorrência, de acordo com a interpretação oficial e dos meios especializados, do êxito da política econômica do governo federal [...]”.

<sup>511</sup> Como aspecto negativo, pode-se mencionar, em apertada síntese, os escândalos denominados “caixa dois” e “mensalão”, que vieram à tona nos anos de 2005 e 2006. Assim, SCHERER e CONTRI (Notas sobre o governo Lula: ambiguidades e perplexidades. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v.34, n.3, dez. 2006, p.8) resumem o “mensalão” como o “pagamento extraordinário de membros do Congresso Nacional para que votassem matérias de interesse do Governo com dinheiro de 'caixa 2' do Partido dos Trabalhadores”.

<sup>512</sup> CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Da morte política à consagração: indagações sobre o significado da reeleição de Lula. *Novos Estudos*, São Paulo, n.76, nov. 2006, p.9.

se segue, ilustrando de forma lúdica que “o Brasil não pode continuar como uma fera presa numa rede de aço invisível debatendo-se, exaurindo-se, sem enxergar a teia que o aprisiona”. Fez questão de ressaltar, contudo, que “o crescimento, para ser rápido, sustentável e duradouro, tem de ser com responsabilidade fiscal”.<sup>513</sup>

Resta analisar, portanto, como se deu a almejada implantação de ações céleres do governo, que deveria ser, conforme declarado no momento da posse pelo Presidente, em conformidade com a responsabilidade fiscal, sob a ótica da avaliação das contas do governo da república pelo Tribunal de Contas da União.

Enviadas pelo Senador Garibaldi Alves Filhos (então Presidente do Congresso Nacional) ao TCU, em 05 de maio de 2008, as contas referentes ao primeiro ano de gestão do segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, compreendendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2007, foram objeto de análise pelos Ministros daquela entidade de controle externo, tendo como relator o Ministro Benjamim Zymler, acarretando na feitura de um relatório e parecer contendo 477 páginas.

As diretrizes a serem seguidas na elaboração do relatório e parecer ora tratado foram postas em pauta pelo TCU no Acórdão nº 2.248/2007, na Sessão Ordinária de 24 de outubro de 2007.

Neste ano a apreciação das contas governamentais sofreu uma substancial alteração, decorrente da atuação jurisdicional, onde na medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.238-5/DF, em 09/08/2007, com publicação em 21/08/2007, sob a relatoria do Ministro Ilmar Galvão<sup>514</sup>, suspendeu

<sup>513</sup> FOLHA ONLINE. *Íntegra do discurso de posse do presidente Lula*. 01 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.fenecon.org.br/DiscursosLula2007.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

<sup>514</sup> Confira-se o teor da ementa: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-conhecimento. I - Os §§ 2º e 3º do art. 7º da LC nº 101/00 veiculam matérias que fogem à regulação por lei complementar, embora inseridas em diploma normativo dessa espécie. Logo, a suposta antinomia entre esses dispositivos e o art. 4º da Medida Provisória nº 1.980-22/00 haverá de ser resolvida segundo os princípios hermenêuticos aplicáveis à espécie, sem nenhuma conotação de natureza constitucional. Ação não conhecida. II - Ação prejudicada quanto ao inciso I do art. 30 da LC nº 101/00, dado que já expirado o prazo da norma de caráter temporário. Lei Complementar nº 101/2000. Vício formal. Inexistência. III - O parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica. IV - Por abranger assuntos de natureza

diversa, pode-se regulamentar o art. 163 da Constituição por meio de mais de uma lei complementar. Lei Complementar nº 101/2000. Vícios materiais. Cautelar indeferida. V - O inciso II do § 2º do art. 4º apenas obriga Estados e Municípios a demonstrarem a viabilidade das metas programadas, em face das diretrizes traçadas pela política econômica do Governo Federal (políticas creditícia e de juros, previsões sobre inflação, etc.), o que não encontra óbice na Constituição. VI - Art. 4º, § 4º: a circunstância de certos elementos informativos deverem constar de determinado documento (Lei de Diretrizes Orçamentárias) não impede que venham eles a ser reproduzidos em outro, principalmente quando destinado à apresentação do primeiro, como simples reiteração dos argumentos nele contidos. VII - Art. 7º, caput: norma de natureza fiscal, disciplinadora da realização da receita, e não norma vinculada ao Sistema Financeiro Nacional. VIII - Art. 7º, § 1º: a obrigação do Tesouro Nacional de cobrir o resultado negativo do Banco Central do Brasil não constitui utilização de créditos ilimitados pelo Poder Público. IX - Arts. 9º, § 5º, 26, § 1º, 29, § 2º e 39, caput, incisos e parágrafos: o Banco Central do Brasil age, nos casos, como executor da política econômica, e não como órgão central do Sistema Financeiro Nacional. X - Art. 11, parágrafo único: por se tratar de transferências voluntárias, as restrições impostas aos entes beneficiários que se revelem negligentes na instituição, previsão e arrecadação de seus próprios tributos não são incompatíveis com o art. 160 da Constituição Federal. XI - Art. 14, inciso II: medida cautelar indeferida. XII - Art. 15: o dispositivo apenas torna efetivo o cumprimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, não inibindo a abertura de créditos adicionais previstos no art. 166 da Carta Política. XIII - Art. 17 e §§ 1º a 7º: que o aumento de despesa de caráter continuado esteja condicionado à redução de despesa ou aumento de receita, também em caráter continuado, é proposição que, por achar-se em sintonia com a lógica, não pode ser obviamente considerada responsável pelo engessamento de qualquer dos Poderes de Estado ou órgãos da Administração e, portanto, ofensiva ao princípio da separação dos Poderes. Pela mesma razão, não se pode ver como atentatória ao princípio da autonomia dos entes federados. O incremento da arrecadação pelas formas indicadas no § 3º do art. 17 da LRF se reveste de previsibilidade e se presta, por isso, para um cálculo de compensação, que há de ser, tanto quanto possível, exato. XIV - Art. 18, § 1º: a norma visa a evitar que a terceirização de mão-de-obra venha a ser utilizada com o fim de ladear o limite de gasto com pessoal. Tem, ainda, o mérito de erguer um dique à contratação indiscriminada de prestadores de serviço, valorizando o servidor público e o concurso. XV - Art. 20: o art. 169 da Carta Magna não veda que se faça uma distribuição entre os Poderes dos limites de despesa com pessoal; ao contrário, para tornar eficaz o limite, há de se dividir internamente as responsabilidades. XVI - Art. 24: as exigências do art. 17 da LRF são constitucionais, daí não sofrer de nenhuma mácula o dispositivo que determina sejam atendidas essas exigências para a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço relativo à seguridade social. XVII - Art. 29, inciso I: não se demonstrou qual o dispositivo da Constituição que resultou malferido. XVIII - Art. 59, § 1º, inciso IV: trata-se de dispositivo que prevê mera advertência. XIX - Art. 60: ao Senado Federal incumbe, por força dos incisos VII e IX do art. 52 da Constituição Federal, fixar limites máximos, norma que não é violada enquanto os valores se situarem dentro desse âmbito. XX - Art. 68, caput: o art. 250 da Carta-Cidadã, ao prever a instituição de fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, não excluiu a hipótese de os demais recursos pertencentes à previdência social, até mesmo os provenientes da arrecadação de contribuições, virem a compor o referido fundo. Ademais, nada impede que providência legislativa de caráter ordinário seja veiculada em lei complementar. Lei Complementar nº 101/2000. Interpretação conforme a Constituição. XXI - Art. 12, § 2º: medida cautelar deferida para conferir ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal, em ordem a explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo. XXII - Art. 21, inciso II: conferida interpretação conforme a Constituição, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar. XXIII - Art. 72: dada interpretação conforme, para considerar a proibição contida no dispositivo legal restrita aos contratos de prestação de serviços permanentes. Lei Complementar nº 101/2000. Vícios materiais. Cautelar deferida. XXIV - Art. 9º, § 3º: hipótese de interferência indevida do Poder Executivo nos demais Poderes e no Ministério Público. XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão "quanto pela redução dos valores a eles

a eficácia, dentre outros dispositivos legais, do artigo 56, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por entender que aquele disposto normativo, ao prescrever que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”, teria contrariado o contido no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que apenas as contas do Presidente da República é que deveriam ser apreciadas pelo Congresso Nacional.

Assim, a partir do relatório e parecer sobre as contas do governo referentes ao ano de 2007, e até o dado momento, persiste a inaplicabilidade do referido artigo<sup>515</sup>, sendo que o TCU, como consequência da supracitada decisão, passou a emitir o parecer prévio somente em relação às contas prestadas pelo Presidente da República, contudo, a estrutura do relatório ministerial permaneceu a mesma, abrangendo o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União.

Como determinado pelo Regimento Interno do TCU desde 1993, a análise inicial do relatório do TCU abordou sucintamente os aspectos econômicos marcantes deste primeiro ano de gestão, dando-se ênfase ao forte crescimento econômico de 2007<sup>516</sup>, onde houve, segundo o Ministro relator, o aumento da

---

atribuídos”, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. XXVI - Art. 56, *caput*: norma que contraria o inciso II do art. 71 da Carta Magna, tendo em vista que apenas as contas do Presidente da República deverão ser apreciadas pelo Congresso Nacional. XXVII - Art. 57: a referência a “contas de Poder”, no § 2º do art. 57, evidencia a abrangência, no termo “contas” constante do *caput* do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente (inciso II do art. 71 da Constituição). Medida cautelar deferida. Medida Provisória nº 1.980-22/2000. Ação prejudicada. XXVIII - Arts. 3º, I, e 4º: diploma normativo reeditado, sem que houvesse pedido de aditamento da petição inicial após as novas edições. Ação prejudicada, nesta parte”.

<sup>515</sup> Embora a decisão do STF, em cautelar, possua caráter precário, podendo ser derrubada a qualquer momento pela decisão de mérito da própria Corte, CHAVES (*As contas...*, p.51-52) afirma que “tudo leva a crer que essas suspensões serão transformadas em declarações de inconstitucionalidade quando do julgamento final de mérito da ADI nº 2.239-5”.

<sup>516</sup> A importância do crescimento econômico brasileiro de 2007, expresso por meio do PIB, realmente se elevou como ponto de destaque no relatório e parecer sobre as contas da república daquele ano. Este fato foi objeto de destaque no parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (“Exsurge, em primeiro plano, no aspecto macroeconômico, o significativo índice de crescimento do PIB de 5,41% em relação ao ano anterior, fazendo antever a entrada de nosso País em um salutar e necessário ciclo de expansão econômica sustentável, mantida a fundamental estabilidade monetária” (TRIBUNAL DE CONTAS DA

demanda interna “liderado pelo consumo das famílias, possibilitando aumento do crédito, do rendimento médio do trabalhador e da massa salarial”.<sup>517</sup>

De fato, nos termos do relatório, o referido crescimento econômico do período, explicável especialmente pelo aumento do consumo familiar, mostrou-se visível, sem se considerar variantes externas, por meio do montante do PIB aferido, que totalizou R\$ 2.558.821,35, havendo, assim, um crescimento real de 5,41% em relação ao PIB de 2006.<sup>518</sup> Nesta mesma esteira de crescimento se constituiu a carga tributária brasileira, que tende a se alargar a cada ano, consubstanciando 36,18% do PIB nacional.<sup>519</sup>

O parecer do Ministro relator Benjamim Zymler, após a análise das contas governamentais, foi, seguindo a tradição do Tribunal de Contas da União, pela sua aprovação, com ressalvas e recomendações (havendo a aprovação pelo Plenário do TCU, de forma unânime, em sessão extraordinária, em 24/06/2008), concluindo que

É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2007, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.<sup>520</sup>

O relatório ministerial pertinente ao exercício de 2007 conteve 22 ressalvas, sendo a sua maioria pertinente à incompatibilidade da apresentação de dados financeiros e contábeis (cite-se a ressalva de número XIV, que aponta as “inconsistências na contabilização das receitas e despesas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que gera divergência

---

UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2007, p.442)), no voto do Ministro Valmir Campelo (“Na análise da conjuntura, a economia brasileira, em relação ao exercício anterior, apresentou em 2007 o expressivo crescimento de 5,4% do PIB. Para atingir relevante desenvolvimento econômico, o governo federal fez grande esforço merecedor de reconhecimento pela sociedade” (Ibid., p.437)), bem como no voto do Ministro Guilherme Palmeira (“Observo, por primeiro, que um exame conciso do desempenho da economia brasileira em 2007 mostra alguns resultados auspiciosos para o país” (Ibid., p.436)).

<sup>517</sup> Ibid., p.14.

<sup>518</sup> Ibid., p.15.

<sup>519</sup> Ibid., p.22.

<sup>520</sup> Ibid., p.429-430.

de valores entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações”<sup>521</sup>), e a utilização de procedimentos incorretos na alimentação de sistema de dados e aferição contábil (observe-se, por exemplo, o item VII, que visualiza a “deficiência no planejamento das metas físicas e financeiras das ações, evidenciada pela baixa correlação entre a execução física e orçamentária”<sup>522</sup>), podendo-se mencionar ainda, consideradas de maior relevo, as seguintes: descumprimento do inciso I, do artigo 42, do ADCT, que prescreve a aplicação, na Região Centro Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação; e a incorreta apuração no encerramento do exercício, em diversos órgãos da União, de valores financeiros diferidos e a receber que alcançaram o montante de R\$ 24,1 bilhões, o que gera variações patrimoniais inexistentes e afeta significativamente o resultado patrimonial de alguns órgãos.<sup>523</sup>

Como corolário lógico e necessário das inúmeras ressalvas apontadas no parecer ministerial, foram também consolidadas ali diversas recomendações ao governo, alcançando o número de 29, todas visando a corrigir, no próximo exercício, as falhas apontadas no exercício de 2007.

Justamente neste ponto, foi também observado o cumprimento ou não das recomendações proferidas quando da análise das contas do governo no exercício de 2006. Desta feita, foram analisadas 35 recomendações feitas no exercício anterior, sendo que 8 foram atendidas plenamente, 3 atendidas parcialmente, 11 estão em processo de implementação, 12 não foram atendidas, 1 foi considerada insubsistente.<sup>524</sup> Interessante notar que no ano de 2006 totalizou-se 41 recomendações, sendo certo que no relatório em pauta, 6 delas não foram

---

<sup>521</sup> Ibid., p.412.

<sup>522</sup> Ibid., p.411.

<sup>523</sup> Ibid., p.411-413.

<sup>524</sup> A recomendação considerada insubsistente refere-se à ressalva de 2006 que verificou “divergências e incongruências entre diversas metas prioritárias estipuladas pelo Governo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2006) e aquelas efetivamente registradas na Lei Orçamentária Anual (LOA/2006)”. Ocorre que, conforme esclarecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as divergências encontradas ocorreram – e tendem a continuar ocorrendo – tendo em vista que a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias ocorre concomitantemente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual, e, assim sendo, a adequação entre ambas deve-se dar no âmbito do próprio Congresso Nacional no momento de sua votação (Ibid., p.383).

analisadas pelo Tribunal.<sup>525</sup>

Embora o índice das recomendações não atendidas mostre-se elevado, o entendimento da Corte de Contas em destaque, exposto no Relatório de Atividades de 2008 – e reproduzido nos anos seguintes -, é de que a maioria das recomendações não é de fácil implantação, especialmente porque muitas delas envolvem uma atividade cooperada entre diversos órgãos. Ademais, as recomendações não cumpridas tiveram justificativas do governo consideradas pertinentes pelo TCU, sendo que este tribunal enxergou que serão tomadas providências para atendê-las futuramente.<sup>526</sup>

Os votos dos Ministros<sup>527</sup> focalizaram pontos específicos do relatório apresentado pelo Ministro relator – exemplifiquem-se as considerações do Ministro Guilherme Palmeira sobre a saúde, economia, repasse de recursos públicos a organizações do terceiro setor, do Ministro Ubiratan Aguiar, que abordou a manutenção das irregularidades verificadas já no ano anterior referentes à transferência voluntária de verbas e do Ministro Raimundo Carreiro, que buscou verificar quais foram as razões apresentadas pelo Poder Executivo para a quantia do contingenciamento da lei orçamentária nos últimos anos, e como a utilização desse instrumento tem danificado a execução orçamentária sob o argumento de política fiscal austera<sup>528</sup> -, se valendo eles de uma análise micro para, em algumas ocasiões, apontarem indicações macro.

Nota-se, assim, na argumentação dos Ministros Valmir Campelo e Aroldo Cedraz, cujos micro enfoques foram o crescimento econômico, infraestrutura, seguridade social, segurança pública e do outro lado a educação brasileira, respectivamente, que o desfecho foi o de que mesmo havendo um forte crescimento econômico, com a disponibilidade de mais recursos materiais, ainda havia uma série de incongruências na destinação das verbas existentes, sendo deficiente o investimento em áreas de destaque, como saúde e educação –

---

<sup>525</sup> Ibid., p.407.

<sup>526</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2008, p.68.

<sup>527</sup> No voto do Ministro substituto Augusto Sherman Cavalcanti destacou-se o aspecto da gestão fiscal, enquanto que Marcos Bemquerer Costa ressaltou os quesitos da gestão sustentável, enfatizando as questões ambientais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2007, p.421-424).

<sup>528</sup> Ibid., p.425-430.

observou-se que, apesar da carga tributária em 2007 corresponder a 36,18% do PIB nacional, educação e saúde corresponderam somente a 1,99% e 3,74%, respectivamente. Concluiu-se, portanto, que a manutenção ou alteração

[...] na atual estrutura de gastos do Governo Federal afigura-se como a questão relevante a ser discutida por toda a sociedade, por intermédio de seus representantes no Congresso Nacional, e, diretamente, com o apoio dos diversos meios de comunicação.<sup>529</sup>

No segundo ano do segundo mandato presidencial do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, as contas do governo foram encaminhadas, dentro do prazo (15 de abril de 2009), pelo Presidente do Congresso Nacional, o Senador José Sarney, ao TCU, estando o relatório, desta vez, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, para mais uma apreciação ministerial (a septuagésima quarta vez na história da Corte de Contas da União).

Preambularmente, no que tange ao aspecto econômico vivido no ano de 2008, o relatório do TCU se inicia praticamente como uma reprodução do relatório apresentado no exercício anterior, ressaltando o crescimento econômico brasileiro, decorrente, novamente, do aumento do consumo familiar.

Contudo, respeitante ainda à economia, o ano de 2008 caracterizou-se por um forte abalo econômico de âmbito mundial, e tal fato não restou despercebido pelo Ministro relator, que demarcou, ainda que sucintamente, seus efeitos no Brasil, esclarecendo que o período se mostrou afetado pelos desdobramentos da “crise financeira internacional, sendo seus efeitos sentidos com mais rigor a partir de setembro, com retração da atividade produtiva e diminuição das oportunidades de emprego, causadas, inicialmente, por restrições de natureza monetárias”.<sup>530</sup>

Quanto às recomendações concernentes ao exercício anterior, tem-se que das 29 recomendações feitas, somente 10 foram atendidas na íntegra, 9 atendidas parcialmente, 4 se encontravam em processo de implementação e 6 não foram atendidas.

Outra vez houve uma gama de ressalvas pertinentes às irregularidades

---

<sup>529</sup> Ibid., p.440.

<sup>530</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2008, p.13.

encontradas no exercício de 2008, perfazendo o total de 25 itens, sendo que alguns possuíam ainda subdivisões, ultrapassando, assim, as 25 ressalvas aparentes (totalizaram, na realidade, 29 ressalvas). Merece realce a persistência do Executivo no descumprimento do artigo 42, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; de igual forma foi ressalvado a incompatibilidade entre as normas da LDO e da LOA – embora no parecer anterior, esta Corte já tenha notado que essa incompatibilidade decorre da simultânea tramitação entre ambos os projetos de lei -; e ainda vários procedimentos contábeis inconsistentes ou inadequados, bem como utilização incorreta dos sistemas de dados existentes.<sup>531</sup> Em sintonia com as ressalvas localizadas, também foram emitidas um total de 29 recomendações, buscando suprir assim as falhas encontradas.

Neste ano, os assuntos tratados de forma específica nos votos dos Ministros coincidiram na sua quase totalidade<sup>532</sup>, desembocando na educação brasileira<sup>533</sup> como ponto-chave. Embora não tenha havido nenhuma ressalva no parecer acerca de matérias pertinentes à educação, os votos de vários dos Ministros deixaram claro a deficiência e instabilidade do setor na sociedade brasileira.

O Ministro José Jorge destacou a baixa qualidade do ensino brasileiro, fazendo uso de indicadores nacionais e internacionais que apontam o baixo desempenho dos alunos brasileiros no quesito educacional. Neste ponto, mencionou o Programa Internacional de Avaliação de Alunos, realizado trienalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde nas três últimas edições, havendo uma participação de 43, 41 e 56 países, os alunos brasileiros ocuparam a 39<sup>a</sup>, 38<sup>a</sup> e 49<sup>a</sup> colocação no quesito leitura, sendo que nas avaliações de Matemática e Ciências, o Brasil figurou como antepenúltimo na última avaliação, e penúltimo nas duas anteriores. De igual sorte, no seu entender, a avaliação nacional por meio do Exame Nacional do

---

<sup>531</sup> Ibid., p.391-394.

<sup>532</sup> Divergindo da linha seguida, o Ministro Benjamin Zymler resolveu abordar em seu voto, como temas centrais, a questão dos investimentos em infraestrutura e previdência social. Igualmente, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, utilizando como referência o plano de fiscalização do TCU, suscitou a fiscalização na área de assistência social e do Benefício da Prestação Continuada (Ibid., p.413-416, 420-422).

<sup>533</sup> Não se trata de mera coincidência a menção preponderante à educação nos votos referentes ao exercício de 2008, já que o TCU elegeu como Temas de Maior Significância (TMS) para 2008 as temáticas da Educação e Assistência Social.

Ensino Médio - ENEM indicou a má qualidade do ensino brasileiro. Ademais, no que se refere às auditorias no setor da educação superior realizadas pela Corte de Contas, em particular no Programa Universidade para Todos (PROUNI), sob a sua liderança, apurou-se “que 34,6% dos cursos onde existe a concessão de bolsas de estudo por intermédio do ProUni não sofreram nenhuma avaliação. De outra forma, o Governo Central está pagando para 74.951 alunos frequentarem cursos de qualidade incerta”.<sup>534</sup>

Em sentido diametralmente oposto à análise do Ministro José Jorge, as considerações do Ministro Raimundo Carreiro parabenizaram os esforços governamentais no desenvolvimento da educação brasileira<sup>535</sup>, apontando uma série de indicadores estatísticos que buscam embasar aqueles. Assim, tratando também sobre o PROUNI, o Ministro Raimundo Carreiro enxergou a sua relevância, mencionando, sem qualquer análise crítica, nos termos do relatório, que

O Programa Universidade para Todos – ProUni – e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – merecem destaque. Conforme o relatório apresentado, o “ProUni possui, atualmente, 385 mil bolsistas ativos distribuídos em 1.449 Instituições de Ensino Superior – IES em todo o país, enquanto que o FIES apresenta 467,5 mil contratos de financiamento ativos, também distribuídos por Instituições de Ensino Superior em todo país”.<sup>536</sup>

Houve, ainda, expressa menção por parte do referido Ministro sobre o acréscimo das despesas na área da Educação, havendo um aumento de 16% no setor em relação ao ano anterior, tendo igual aumento ocorrido também no que concerne aos investimentos, sendo no montante de 8,62% comparado ao ano de 2007.<sup>537</sup>

Com alguns apontamentos relacionados à Educação, o Ministro Aroldo Cedraz procedeu a uma ponderação entre os números estatísticos encontrados e a sua real efetivação. Embora tenha reconhecido o aumento de investimentos e despesas na educação, como dado objetivo, soube visualizar que não é suficiente o

<sup>534</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2008, p.402-405.

<sup>535</sup> O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, manifestou-se na mesma esteira do Ministro Raimundo Carreiro, enxergando “com bons olhos” o aumento do investimento na área de educação, destacando os gastos na formação de professores, prevendo um contínuo acréscimo neste setor (Ibid., p.423-425).

<sup>536</sup> Ibid., p.408.

<sup>537</sup> Ibid., p.407.

aumento do volume de recursos despendidos, sendo mister a melhora da gestão de tais recursos, bem como a ampliação da eficiência e eficácia de sua utilização.<sup>538</sup>

De forma divergente da exposição do Ministro Raimundo Carreiro, o voto do Ministro Valmir Campelo trouxe um olhar crítico sobre os números relacionados à educação. Deste modo, porquanto tenha havido um aumento das despesas com educação em relação ao ano anterior, aponta o Ministro que em 2008 os dispêndios federais com a indigitada função representaram tão somente a quantia de 2,24% (R\$ 28,2 bilhões) do total das despesas da União, que totalizaram R\$ 1,25 trilhão. Tem-se, portanto, que a aplicação dos recursos da União com educação continua muito próxima do patamar mínimo (18%) exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal. Precisamente, “com muito esforço”, segundo voto do nominado Ministro, aplicou-se R\$19,1 bilhões, ou seja, 18,90%.<sup>539</sup>

No fecho, registre-se o parecer do Ministro relator, acompanhado pelos demais Ministros e do representante do Procurador-Geral do Ministério Público do TCU, pelo encaminhamento das contas governamentais para o Congresso Nacional, posicionando-se pela sua aprovação com ressalvas.<sup>540</sup>

A relatoria das contas governamentais do exercício de 2009, encaminhadas pelo ainda presidente do Congresso Nacional, José Sarney, recaíram sobre a responsabilidade do Ministro Raimundo Carreiro.

Conforme relatório ministerial, os efeitos da crise externa imobiliária, iniciada no ano de 2008, atingiram seu ápice no Brasil no exercício de 2009. Embora no último trimestre daquele ano tenha havido uma recuperação na economia brasileira, especialmente se comparado ao ano de 2008, fato é que houve uma retração no PIB brasileiro de 0,2%, mencionando-se, igualmente, as perdas de 5,2% no setor agropecuário e 5,5% no setor industrial. No entanto, o

---

<sup>538</sup> Ibid., p.411-412.

<sup>539</sup> Ibid., p.417-419.

<sup>540</sup> “É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2008, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional” (Ibid., p.401).

Ministro Relator fez questão de iluminar que, em uma comparação com diversos outros países, em particular os integrantes do chamado G20, as perdas brasileiras foram mínimas.<sup>541</sup>

Constou no relatório, como não podia deixar de ser, a verificação concernente ao cumprimento das recomendações ministeriais do exercício anterior, constatando-se que das 29 recomendações, 10 foram totalmente atendidas, 8 foram parcialmente atendidas, 3 estavam em processo de atendimento e 8 não foram atendidas.<sup>542</sup>

Dentre as recomendações não atendidas, continuou a persistir a falta de aplicação do percentual constitucional mínimo de 20% destinado à irrigação na região Centro-Oeste, incluindo-se mencionado item, novamente, nas ressalvas das contas governamentais. Contudo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou que incluiu na programação orçamentária do Ministério da Integração no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2010 o montante devido para o cumprimento daquele mínimo constitucional.<sup>543</sup>

No exercício ora versado, foram feitas 25 ressalvas genéricas, algumas contendo ainda especificações pormenorizadas. Conseqüentemente, várias recomendações foram indicadas para o exercício seguinte (um total de 33), não possuindo o condão, no entanto, de reprovar as contas do governo, tendo sido exarado novamente um parecer pela aprovação.

Os votos dos Ministros, contrariamente ao ano anterior, não seguiram uma temática uniforme, havendo uma série de tópicos ventilados, com uma singela inclinação para a abordagem dos aspectos econômicos do Brasil. Assim, tem-se que o Ministro Valmir Campelo enfatizou a atividade econômica no Brasil, o PAC, a carga tributária e a responsabilidade social; o Ministro Walton Alencar Rodrigues, por sua vez, destacou o desempenho da função Previdência Social; o

---

<sup>541</sup> “Apesar de o registro do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ter sido negativo, foi um dos melhores entre os países do G20, pois Estados Unidos, União Europeia e Japão sofreram perdas de 2,4%, 4,2% e 5% em 2009, respectivamente. A Turquia teve seu PIB, segundo estimativas, reduzido em 5,8%, México 6,5%, e Rússia 7,9%” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2009, p.15).

<sup>542</sup> *Ibid.*, p.417.

<sup>543</sup> *Ibid.*, p.405-407.

Ministro Benjamin Zymler discorreu sobre os investimentos do setor público federal; educação, PAC, segurança pública e gestão ambiental foram os pontos deduzidos pelo Ministro Aroldo Cedraz; o Ministro José Múcio Monteiro optou por iluminar as questões concernentes ao desenvolvimento econômico brasileiro e o eixo de energia do PAC; por fim, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, assinalou como merecedora de atenção a economia brasileira.<sup>544</sup>

Por derradeiro, as contas do ano de 2010 foram relatadas pelo Ministro Aroldo Cedraz. Interessante apontar que este último ano apresentou uma inovação em relação aos demais, no que tange a aspectos anteriores ao próprio relatório, ainda na sua fase de elaboração.

Conforme atestado pelo Ministro Aroldo Cedraz, não no bojo do relatório, mas em entrevista concedida à “Revista do TCU”, a confecção do relatório e parecer sobre as contas do ano de 2010 buscou adquirir maior legitimidade, envolvendo a participação de outros atores interessados. Assim, durante a apreciação das contas governamentais, o Tribunal desenvolveu as seguintes medidas:

- (a) um Seminário sobre o desempenho da economia, com a presença do presidente do Banco Central e do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda; (b) uma mesa redonda com representantes de diversos segmentos da sociedade civil; e (c) reuniões com os presidentes do Senado Federal, da Câmara de Deputados e com presidentes e membros de comissões do Congresso Nacional.<sup>545</sup>

Já dentro do próprio relatório, o relator manteve o padrão constante desde 1989, e iniciou com considerações sobre o desempenho econômico do Brasil no referido ano.

Sob este pórtico, constou do relatório a superação da crise financeira internacional que atingiu o ano antecedente, marcando um aumento de 7,5% do PIB brasileiro, em contraposição ao aumento da inflação de 5,91%. Apesar do crescimento econômico, o relator consignou que o poder de compra do cidadão brasileiro ainda se encontra muito reduzido, estando abaixo do de diversos países

---

<sup>544</sup> Ibid., p.435-457.

<sup>545</sup> CEDRAZ, Aroldo. O desafio da inovação. *Revista do TCU*, Brasília, a.43, n.121, mai./ago. 2011, p.8.

da América Latina.<sup>546</sup>

No ano em tela, o relatório registrou que das 33 recomendações exaradas no ano anterior, 7 haviam sido totalmente cumpridas; 12 parcialmente; 5 em fase de atendimento; e 9 não haviam sido atendidas.

Neste relatório merece destaque o baixo número de ressalvas, que alcançaram o montante de somente 8, devendo-se dar atenção à descontínua violação da aplicação mínima com irrigação, à execução de despesa sem previsão orçamentária, e a uma série de inconsistências contábeis.<sup>547</sup> Apesar de terem sido citadas 8 ressalvas, as recomendações emitidas atingiram um maior patamar, totalizando 23.

O voto dos Ministros, como de regra, permeou os mais diversos assuntos. Assim, José Jorge abordou os problemas com a saúde no Brasil; José Múcio Monteiro, por outro lado, versou acerca do desempenho econômico brasileiro; Walton Alencar Rodrigues preferiu discorrer sobre o alto gasto existente com o quesito de gestão de pessoal no serviço público; em sentido diverso, Augusto Nardes tratou sobre os investimentos com infraestrutura; Valmir Campelo se ateve em várias temáticas, tecendo considerações sobre a atividade econômica, a dívida pública, a mobilidade urbana, a carga tributária brasileira e a responsabilidade social; diferente dos demais, Augusto Shermann Cavalcanti argumentou sobre as transferências voluntárias de recursos federais; Raimundo Carreiro, na ocasião de seu voto, decidiu por falar a respeito das despesas com contratos de locação de imóveis, bem como da arrecadação de multas administrativas. Por fim, mantendo-se fiel ao tema que possui maior interesse, o Procurador Geral Lucas Rocha Furtado debateu sobre a educação.<sup>548</sup>

---

<sup>546</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2010, p.472.

<sup>547</sup> *Ibid.*, p.478.

<sup>548</sup> *Ibid.*, s/p.

#### 4.2.8

### Conclusões parciais

Registre-se que, nos desdobramentos que se seguem, tivemos em mente os subitens norteadores, por nós selecionados, a partir dos relatórios ministeriais, conforme indicado no início deste Capítulo: análise da situação econômica do período avaliado, temáticas abordadas nos votos, conclusões, ressalvas e recomendações.

A análise do período que vai de 1989 a 2010 mostra-se capaz de elucidar uma série de nuances que, à primeira vista, pareceriam imperceptíveis, mas que somente podem ser reveladas quando realizado o cotejo entre os relatórios e pareceres prévios de cada ano.

O primeiro ponto de destaque concerne ao aspecto econômico do Brasil, posto em evidência de forma preambular em todos os relatórios do período. Observou-se que, em todos os anos analisados, conforme relatório do Ministro relator, houve uma variação da situação da economia brasileira, decorrente dos mais variados fatores, internos e externos, havendo anos onde só foram consignados elogios à economia brasileira, ou ainda outros em que o âmago da questão foram justamente os pontos de crise econômica.

A análise econômica realizada por cada relator, embora pautada em dados econômicos objetivos<sup>549</sup>, evidencia determinadas inclinações pessoais e subjetivas, seja pela escolha dos dados, seja pelas conclusões deles extraídas. Neste sentido, SPECK<sup>550</sup> afirma que “na prática, essa parte tem o caráter de uma

---

<sup>549</sup> A própria objetividade de dados econômicos mostra-se relativa frente à parcialidade por vezes encontrada nas pesquisas. Ademais, há fenômenos sociais que acabam desvirtuando uma análise mais precisa sobre determinado dado estatístico. Sobre a questão, DOGAN (*Use and misuse of statistics: limits to quantification in comparative politics: the gap between substance and method*. In: *Comparing Nations: concepts, strategies, substance*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1994, p.43) trata sobre a chamada “*shadow economy*” ou “*black economy*”, esclarecendo que há uma série de informações não declaradas que teriam o condão de alterar as estatísticas apresentadas, não tornando-as, portanto, uma reprodução exata da realidade. Exemplifica o problema com a quantificação do Produto Bruto Interno, que não se mostra hábil a indicar o real volume da totalidade das atividades economicamente significantes de um país, uma vez que desconsidera, por exemplo, o trabalho não pago de donas de casa e os bens e serviços trocados informalmente sem a prestação de informações às autoridades competentes.

<sup>550</sup> SPECK, Bruno Wihelm. op. cit., p.99.

retrospectiva bastante subjetiva do relator, sobre os principais problemas enfrentados pelo país durante o exercício em questão, e sobre a discussão das medidas políticas mais importantes em relação a esses desafios”.

Ainda sob esse prisma, um detalhe comum aos relatórios chama a atenção. Embora os aspectos econômicos sejam destacados, sendo objeto inicial dos relatórios, e servindo, teoricamente, de indicadores para a análise de determinadas medidas tomadas pelos governantes, não se verifica em nenhum dos anos uma influência direta da situação econômica brasileira sobre as ressalvas, recomendações e/ou conclusões no parecer prévio apresentado.

A relevância conferida ao desempenho econômico brasileiro acabou por se tornar um fim em si mesmo, já que não se observa uma ponderação entre a situação econômica vivida e os feitos realizados no exercício correspondente. Seja com índices inflacionários estratosféricos (1989, 1990, 1991, 1992, 1993), com a economia em vias de declínio (1998, 1999, 2008), em fase de retração (1997, 2001, 2002, 2005, 2009), em momentos iniciais ou de retomada do crescimento (1994, 1995, 1996, 2000, 2003, 2010), ou em pleno crescimento (2004, 2006, 2007), os Relatórios sobre as contas do governo da república mantiveram as mesmas linhas argumentativas, não havendo aparentemente qualquer rigor na verificação da aplicação do dinheiro público nos momentos de economia estável e crescente, ou de abrandamento em situações de crise ou declínio econômico.

A menção à situação econômica brasileira, que sempre existiu como uma praxe administrativa, já que, conforme SPECK, “durante anos, os relatórios do Tribunal de Contas eram precedidos de uma análise introdutória, invocando aspectos gerais do desenvolvimento econômico e social”<sup>551</sup>, tornou-se, em certa medida, mandamento normativo com a promulgação da resolução administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, que instituiu o Regimento Interno daquela Corte, mantendo iguais termos com o Regimento promulgado com a resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002, e também com o novo Regimento Interno do TCU, decorrente da resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011, ao prever que deverá constar do relatório “o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País”.

---

<sup>551</sup> Idem.

A necessidade da menção à economia, ainda quando não obrigatória por meio de instrumento normativo e que os efeitos dali decorrentes sejam mínimos, mostra-se como uma decorrência política e cultural das sociedades do século XX, em particular à brasileira. Neste aspecto, LOUREIRO, ao demonstrar que desde meados do século XX os economistas têm ganhado espaço nos governos e influenciado de sorte determinante as decisões políticas, não de forma “natural”, mas institucional, indica que

No Brasil, os economistas não agem apenas como assessores ou funcionários burocráticos, como é predominante em outros países. Eles atuam também como dirigentes políticos. Sua participação estende-se desde os cargos de direção do Ministério da Fazenda e do Planejamento até a de órgãos de pesquisa e elaboração de estatísticas e contas nacionais, de controle da concorrência etc. Passam também pelos altos postos nos bancos públicos e comissões internacionais, como, por exemplo, as que surgiram nos anos de 1940, durante e no pós-guerra e mais recentemente, as de negociação da dívida externa.<sup>552</sup>

Embora nenhum dos Ministros relatores tenha formação acadêmica em Economia (a quase totalidade possui formação jurídica, com exceção de Augusto Nardes, graduado em Administração de Empresas, Valmir Campelo, graduado em Comunicação Social e Luciano Brandão Alves de Souza, graduado em Engenharia Civil e Ciências e Letras), o que torna a análise ainda mais peculiar, a compreensão do desempenho governamental sob a perspectiva econômica já se encontra enraizada nas instituições burocrático-administrativas<sup>553</sup> brasileiras, estando arraigado no imaginário brasileiro que a utilização de dados econômicos<sup>554</sup> torna a argumentação mais técnica e segura.

Percebe-se, assim, que a análise subjetiva ministerial da situação

<sup>552</sup> LOUREIRO, Maria Rita. A participação dos economistas no governo. *Revista Análise*, Porto Alegre, v.17, n.2, jul./dez. 2006, p.346.

<sup>553</sup> Não se ignora que o legislador brasileiro tem sido influenciado direta e indiretamente por economistas e administradores, seja na utilização de uma linguagem técnico-econômica, seja na importação para o Direito de institutos típicos das Ciências Econômicas. Assim, “nos últimos anos, possivelmente por influência de economistas e/ou administradores, em nossa legislação têm surgido termos, expressões, que ingressam no universo jurídico como se fossem designativos de alguma realidade do Direito, isto é, como se estivessem a batizar algo com identidade unitária própria em face do Direito, quando, na verdade, estão a rotular situações que podem ser havidas como similares apenas em face da Ciência da Administração. Diante do Direito, contudo, são distintas, seja em sua estrutura, seja no regime jurídico a que se submetem” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit., p.446).

<sup>554</sup> De fato, as análises econômicas, comumente acompanhadas de dados estatísticos, trouxeram uma fascinação em determinadas áreas, em particular nas ciências políticas. Mas, como adverte DOGAN (op. cit., p.36), as estatísticas somente trazem uma falsa sensação de segurança, impedindo que se visualize o verdadeiro problema a ser examinado.

econômica brasileira, antigo costume administrativo da Corte de Contas, que se tornou posteriormente norma regimental, e que poderia ser utilizada em prol de uma verificação mais prudente e ponderada acerca da atuação governamental, em especial a fim de se concretizar os princípios da efetividade e economicidade da gestão pública, afinal o julgamento das contas deveria ser “feito sobre bases macroeconômicas e sociais, balizado pelos parâmetros de alcance de metas e programas governamentais”<sup>555</sup>, acabou por se tornar mera praxe legal, que não gera nenhum efeito<sup>556</sup> substantivo na conclusão decorrente da análise de contas do governo pelo TCU, consubstanciando reprodução obrigatória, mas, da forma como utilizada, destituída de valor prático.

Um segundo aspecto sobre a comparação do período fixado que se mostrou pertinente foram as temáticas abordadas nos votos dos Ministros do tribunal. Tome-se por amostragem o período final compreendido de 2007 a 2010. Enquanto no ano de 2007, os Ministros se ativeram a diferentes pontos específicos relacionados ao relatório, somente havendo a mesma temática (a economia brasileira) em alguns poucos votos, o ano de 2008 foi marcado pela quase unanimidade de apontamentos respeitante ao quesito educação. Por outro lado, em 2009 e 2010, a variação temática foi geral, sendo raro qualquer ponto de encontro entre os destaques conferidos pelos Ministros em suas considerações. Confira-se tabela ilustrativa:

**Tabela 4. Tópicos focalizados pelos Ministros do TCU nos votos dos pareceres de 1989-2010**

Exercício constante do Relatório	Principais tópicos abordados nos votos dos Ministros do TCU
----------------------------------	---

<sup>555</sup> CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *As contas...*, p.314.

<sup>556</sup> Há quem considere a importância da longa menção ao aspecto econômico brasileiro nos relatórios como instrumento hábil a situar eventual pesquisador no momento histórico-econômico em que se foi produzido aquele documento. Com esse entendimento, MOREIRA (Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república: o desempenho da economia brasileira. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, a.43, n.121, mai./ago. 2011, p.87) traz à colação que “é fundamental que o leitor tenha uma visão da conjuntura econômica do país naquele específico exercício financeiro em análise”. Em que pese a veracidade desta afirmação, ela é por demais ínfima frente ao espaço que é conferido à análise econômica, e constitui um único elemento positivo dentre os vários de que poderia se valer o Tribunal. Ademais, há que se ver com ressalvas a reverência daquele autor à inserção da análise econômica brasileira nos relatórios do Tribunal, uma vez que não há um afastamento teórico suficiente, já que se trata de servidor e economista do próprio TCU.

<b>2010</b>	Atividade econômica brasileira; saúde; gestão de pessoal; infraestrutura; dívida pública; mobilidade urbana; carga tributária; transferências voluntárias de recursos federais; locação de imóveis; arrecadação de multas administrativas.
<b>2009</b>	Atividade econômica brasileira; PAC; carga tributária; responsabilidade social; Previdência Social; segurança pública; gestão ambiental; investimentos no setor público federal; educação.
<b>2008</b>	Educação; investimentos em infraestrutura; Previdência Social; assistência social.
<b>2007</b>	Crescimento econômico e economia brasileira; infraestrutura; seguridade social; segurança pública; educação; saúde; terceiro setor; transferências voluntárias; orçamento; gestão fiscal; gestão ambiental.
<b>2006</b>	Seguridade Social; segurança pública; economia; violência; gestão de recursos públicos e transferências voluntárias; transporte; telecomunicações.
<b>2005</b>	Infraestrutura e transportes; corrupção; administração da dívida; estabilidade econômica.
<b>2004</b>	Segurança; Parcerias Público Privadas; CIDE-Combustível; previdência social; energia elétrica; direitos humanos; recomendações dos anos anteriores; tecnologia de informação.
<b>2003</b>	Economia; segurança pública; infraestrutura; petróleo; previdência social; dívida pública; educação; relações exteriores; emprego.
<b>2002</b>	Economia; desigualdades regionais; previdência social; dívida pública; estabilidade política; responsabilidade fiscal e probidade; globalização.
<b>2001</b>	Educação; sistema prisional; crise energética; dívida pública; desigualdade social; taxa de juros; economia.
<b>2000</b>	Educação (especial destaque ao FUNDEF); economia; desigualdades regionais e sociais.
<b>1999</b>	Economia; política exterior; meio ambiente; questões tributárias; gestão patrimonial da União; recomendações dos exercícios anteriores.
<b>1998</b>	Economia; educação; desestatização; acesso pelo TCU de dados sigilosos; termos do parecer conclusivo.
<b>1997</b>	Economia; matéria ambiental; educação; agricultura; carga

	tributária; saúde; emprego; globalização; privatização; tribunal de contas europeu.
<b>1996</b>	Economia; desestatização; violência; MERCOSUL; controle da previdência; sistema “S”; educação (ensino e pesquisa).
<b>1995</b>	Economia; reforma agrária; globalização; MERCOSUL; desestatização; competências do TCU; educação.
<b>1994</b>	Licitações; desestatização; saúde; educação; dívida pública; política agrícola; emissão de moeda; repasse de verbas.
<b>1993</b>	Saúde; educação; controle interno e externo; emissão de moeda; competências do Banco Central; descumprimento dos mínimos constitucionais.
<b>1992</b>	Termos do parecer (aprovação ou reprovação); economia; orçamento; empresas públicas.
<b>1991</b>	Termos do parecer (conclusivo ou inconclusivo); irregularidades da gestão presidencial; programa nacional de desestatização; dívida pública; administração pública; Ministério das Relações Exteriores.
<b>1990</b>	Orçamento; controle; privatização; plano de estabilização; administração indireta.
<b>1989</b>	Inflação; competências do TCU; orçamento; dívida interna; recomendações.

**Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir de TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (1989-2010).**

A comparação, sob esse aspecto, entre os votos constantes dos relatórios em tela indica que não há qualquer ponto de aproximação entre as temáticas escolhidas pelos Ministros. Embora determinados temas tendam a ser destaque em vários anos (*e.g.*, educação e economia brasileira), dentro de cada exercício individualizado, com exceção a anos específicos e particularizados por situações determinadas, onde é possível a localização de uma justificativa pela escolha de temas mais restritos e aproximados, a exemplo de 2008 (educação foi o tópico chave já que foi eleito como Tema de Maior Significância pelo TCU, o que demonstra o interesse dos Ministros pelo assunto) ou ainda 1991 (o debate girou em torno principalmente dos termos do esdrúxulo parecer inconclusivo), os outros

anos foram marcados pela casuística – ainda que uma casuística direcionada por temas de relevância que tendem a acompanhar as inovações legislativas e a situação política de cada ano -, sendo a escolha pautada, tal como na análise econômica, em preferências subjetivas.

O subjetivismo da análise dos Ministros acerca do relatório apresentado restou patente ao se verificar, de forma ilustrativa, as conclusões tomadas, no ano de 2008, pelos Ministros Valmir Campelo e Raimundo Carreiro. Ambos, valendo-se de dados numéricos e, em tese, objetivos, expostos no relatório acerca do desempenho da educação no Brasil no período ventilado, conseguiram extrair conclusões opostas, inclinando-se o primeiro pela crítica aos parques investimentos públicos no setor, e o segundo pela enaltação às despesas havidas com a educação.

O momento da exposição dos votos<sup>557</sup> constitui uma etapa, em regra, de valor muito mais simbólico do que de resultados validamente comprovados. Trata-se de ocasião em que os Ministros<sup>558</sup>, com uma nítida inclinação para as valorações pessoais, pinçam pontos expostos no relatório que são de seu interesse, perfazendo considerações muitas vezes amplas, de pouco acréscimo ao relatório quanto ao conteúdo, havendo, inclusive, votos que se limitam a narrar o relatório<sup>559</sup>, nada mais acrescentando a ele.

Deve-se, contudo, dar destaque a algumas exceções, onde a argumentação contida nos votos, mesmo que de caráter simbólico e com o escopo de firmar um posicionamento, possui uma relevância que transcende àquela sessão extraordinária de apreciação das contas. Está-se a referir, especialmente, aos anos da gestão Collor, onde se demandou uma atuação enérgica, ou ainda, quando não tanto, no mínimo compatível com os princípios institucionais e republicanos, intimamente vinculados com a ideia de *accountability*, mas que, no entanto, não

<sup>557</sup> A exposição de considerações na ocasião dos votos, como realizado pelo TCU, não decorre de nenhum mandamento jurídico expresso, sendo certo que na grande maioria dos Tribunais de Contas estaduais, somente há o voto dos conselheiros – concordando ou discordando do relatório -, sem que haja qualquer argumentação acerca do relatório ou de questões subjacentes.

<sup>558</sup> As preferências pessoais não se restringem aos Ministros, atingindo, por igual, aos membros do Ministério Público de Contas, podendo-se exemplificar o caso do Procurador Lucas Rocha Furtado, que das 10 oportunidades que atuou como Procurador Geral na apreciação das contas governamentais, tratou em 8 delas sobre a educação, sendo as outras duas atinentes à economia.

<sup>559</sup> Tome-se como exemplo o voto do Ministro em substituição José Antônio Barreto de Macedo, nos relatórios de 1993 e 1995.

se realizou.

Assim, votos como os dos Ministros Fernando Gonçalves e Élvia L. Castello Branco, possuíram o condão de não desabonar por completo a figura da instituição do Tribunal de Contas, evidenciando tanto para os componentes do Parlamento, quanto para a sociedade civil, que existem membros da composição daquela corte que não se aliaram à liderança de Fernando Collor de Mello, e que pretendiam fazer valer as atribuições constitucionais que lhes cabiam para responsabilizar, da forma devida, as condutas improbas verificadas, ou, ao menos, proceder de acordo com as regras estabelecidas. Por outro lado, nas manifestações dos Ministros Paulo Affonso Martins de Oliveira, Homero Santos e Adhemar Paladini Ghisi, infelizmente iluminou-se uma feição negativa do Tribunal, que ainda tende a se sentir intimidado perante o alto escalão da política nacional, e que se omite em cumprir com o zelo esperado as competências que lhe incumbe, buscando justificativas em um tecnicismo inexistente (refira-se aos relatórios de 1991 e 1992 onde se procurou por todos os meios alterar a conceituação do que vem a ser um parecer, bem como do conceito global das contas que seriam apreciadas) para homologar a conduta passiva que se firmava.

Mesmo sendo uma entidade autônoma, de caráter constitucional, guiando-se por seus próprios valores institucionais, constitucionais e legais, o que se verificou nos anos de 1991 e 1992 foi uma conjuntura de fatores externos, não sendo passíveis de explicação somente em um contexto jurídico e político, que aclarou certas bases ainda instáveis da Corte de Contas. Afinal, uma eventual reprovação das contas do governo pelo TCU não seria uma afronta apenas ao Presidente da República e demais membros do governo – o que, por si só, já evidencia o turbilhão de complicações políticas que teriam que enfrentar os membros do Tribunal -, mas de igual forma encaminharia ao Poder Legislativo a responsabilidade de rejeitar as contas – o que, na atual configuração política de alianças partidárias teria o condão de dificultar as empreitadas políticas de muitos dos seus membros – ou de demonstrar à sociedade civil o motivo de refutar as razões apresentadas pelo TCU – o que poderia manchar a imagem do próprio Congresso Nacional e de seus membros. Com entendimento semelhante, DECOMAIN analisou que

Se o Tribunal de Contas demonstra a existência de irregularidades nas contas do Executivo e sugere ou recomenda, em seu parecer prévio, que estas sejam rejeitadas pelo Legislativo, este pode vir a ser chamado pela população a por sua vez prestar-lhe satisfações quando, a despeito disso, decide aprovar referidas contas. Vale bem a pena registrar que o Poder Legislativo tem sido mais e mais chamado à responsabilidade pela população, com frequência em virtude de manifestações da imprensa. Aprovações de contas cuja rejeição, porque irregulares, foi recomendada pelo Tribunal de Contas, podem comprometer a imagem do Poder Legislativo e eventualmente até mesmo de integrantes seus, perante a população.<sup>560</sup>

Destaque também merece ser dado às conclusões constantes dos pareceres ministeriais em pauta. Confirmando o que já vinha sendo prática reiterada ao longo do período, todos os pareceres foram pelo envio das contas ao Congresso para que fossem julgadas aprovadas.<sup>561</sup>

Aqui o desfecho da atuação do TCU ao longo da história brasileira, no que diz respeito ao parecer sobre as contas do governo da república, mostrou-se idêntico ao seu início, ou seja, a Corte de Contas, podendo ser encarada como instituição de caráter técnico, em todos os seus anos de atuação não parece ter vislumbrado qualquer grave(s) irregularidade(s) que pudesse(m) ensejar a apreciação negativa das contas governamentais apresentadas.

Essa aprovação, quase que automática das contas do governo, acabou por transformar a apreciação das contas anuais – ponto alto da atuação do TCU – em um mero expediente obrigatório, mas de valor substancial pouco relevante. Nas palavras de PESSANHA<sup>562</sup>, “os resultados desse processo ao longo do tempo [...] vêm frustrando as expectativas”.

O único ano em que se cogitou mencionar uma possível reprovação das contas foi referente ao famigerado exercício de 1992 – durante o qual as desconformidades foram tão gritantes que não poderiam passar despercebidas

<sup>560</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. op. cit., p.79.

<sup>561</sup> Com a exceção teratológica do “parecer” ministerial do ano de 1992, referente ao exercício de 1991, já abordado neste trabalho, que encaminhou as contas ao Congresso de forma “neutra”, sem se manifestar pela sua aprovação ou reprovação. Acrescente-se ainda, embora não seja objeto deste trabalho, que segundo informações levantadas por PESSANHA (O Congresso Externo sob o controle das contas. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n.21, abr./mai./jun. 2002, p.123), a história da Corte de Contas já apresentou quadros semelhantes, sendo que os pareceres de 1946 e 1949, ambos sob a presidência de Dutra, e tendo como relator o Ministro Rogério Freitas, e de 1953, já no governo Vargas, com a relatoria de Verginaud Wanderley, também foram inconclusivos.

<sup>562</sup> *Ibid.*, p.126.

pelo TCU -, onde um único Ministro<sup>563</sup>, Fernando Gonçalves, se manifestou pela reprovação no período de gestão do então Presidente Fernando Collor de Mello.

Uma cautela deve ser tomada neste ponto. O que se está aqui destacando, após realizar o cotejo do interregno selecionado, não consiste em demandar uma invariável reprovação das contas de todos ou pelo menos alguns exercícios. A constatação da aprovação generalizada das contas, por si só, não constitui qualquer mácula ou omissão na apreciação do Tribunal de Contas. No entanto, a forma como vem se dando as aprovações põe em xeque a legitimidade dos resultados obtidos, seja pelo exíguo espaço de tempo (60<sup>564</sup> dias após a apresentação das contas pelo Congresso) que possui o Tribunal para a análise das contas de todo um exercício governamental – como asseverado por SPECK, “esse cronograma apertado, que dá dois meses de prazo para a elaboração do relatório e do parecer após a apresentação das contas do governo, limita o Tribunal de Contas a uma análise bastante genérica no que se refere ao balanço geral apresentado pelo governo”<sup>565</sup> -, seja pela presença de elementos nos relatórios que são subutilizados para apurar as conclusões (tome-se como exemplo o já destacado aspecto da economia utilizado como simples alegoria nos relatórios), ou ainda pelo conteúdo dos votos de vários Ministros ao longo dos anos, que evidenciam, muitas vezes, a falta de pertinência com questões chave constantes do relatório e parecer, e a desconexão entre suas considerações que tendem a retratar meras preferências temáticas subjetivas, e, também, sem se esgotar a temática, pelos emblemáticos pareceres de 1991 e 1992, onde se descortinou um cenário de entrelaçamento político, muito superior ao esperado, nas cadeiras do TCU, mostrando um perfil fraco nos relatores quando lhes foi demandada uma atitude compatível com as suas responsabilidades funcionais.

---

<sup>563</sup> O Ministro Homero Santos também abordou a questão, assentando que se o exercício tivesse sido inteiramente presidido por Collor, sua manifestação seria pela reprovação, mas como havia uma cisão de gestões, vindo Itamar Franco a assumir o fim daquele período, as contas deveriam, na sua opinião, ser analisadas de modo global, optando, portanto, por seguir a linha do relator e se manifestar pela aprovação.

<sup>564</sup> A bem da verdade, o prazo da confecção básica do parecer é ainda mais exíguo, uma vez que, nos termos do artigo 223 do Regimento Interno do TCU, o relator tem 50 (cinquenta) dias contados do recebimento das contas pelo Congresso Nacional para levar o relatório à apreciação do Plenário do Tribunal. Referido prazo tem como escopo dar uma margem de segurança para que eventuais questões divergentes sejam ajustadas antes da apreciação propriamente dita.

<sup>565</sup> SPECK, Bruno Wihelm. op. cit., p.98.

Ao longo dos anos, valeram-se os Ministros relatores do TCU, a fim de não se manifestarem de forma irrestrita pela aprovação das contas da república, mas sem também agir de forma mais criteriosa e rigorosa, da indicação de ressalvas e recomendações a alguns tópicos constantes das contas apresentadas. Inicialmente, observa-se que, com exceção da análise das contas do primeiro ano pós 1988<sup>566</sup>, bem como de 1991 e 1992<sup>567</sup>, todos<sup>568</sup> os relatórios consignaram recomendações ao governo, seja fazendo constar de maneira expressa no parecer, seja no corpo do próprio relatório.

Vislumbra-se também uma nítida alteração na quantificação das recomendações – vide tabela adiante -, que, em regra, são decorrências das ressalvas assinaladas, ocorrida a partir do ano 2000 (o maior número de recomendações até 1999 foram de 19, no ano de 1994, sendo que o maior número de recomendações após 1999 foram de 41, em 2004 e 2006), justificável pela alteração legislativa ocorrida por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Tendo a LRF trazido um maior rigor para a gestão pública, impondo regras, proibições e limites antes não existentes, torna-se plenamente coerente que a partir deste novel instrumento novas irregularidades começassem a emergir, sendo, como esperado, verificadas pelo TCU.

A comparação entre as ressalvas e recomendações referentes a cada exercício permitiram, embora não seja o objeto deste trabalho, a visualização de um padrão de continuidade de uma série de inobservâncias constitucionais e legais pelo Poder Executivo. Assim, é patente a verificação do contínuo desrespeito aos artigos 42 do ADCT, 212 da CF e 60 do ADCT, que versam, respectivamente, sobre a aplicação de valores mínimos com a irrigação na região Centro-Oeste e Nordeste, e com a educação. Em praticamente todos os anos em que foram analisadas as despesas nestas áreas, constatou-se que o mínimo exigido não fora atendido e, quando se atingia o menor patamar demandado, observava-se

---

<sup>566</sup> Vale lembrar que muito embora não tenha havido no indigitado relatório e parecer nenhuma recomendação direta à Administração Pública, o Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, na ocasião de seu voto, sugeriu que o parecer fosse acompanhado de algumas ressalvas e recomendações, não sendo, contudo, acolhida a sua sugestão.

<sup>567</sup> Ambos os anos repletos de convivência pelo TCU, que optou por se abster de uma análise conclusiva.

<sup>568</sup> O ano de 1993 apresentou uma particularidade pois, embora não tenha havido recomendação no relatório, o parecer repassou essa atitude para o Congresso Nacional, destacando que caso o Parlamento brasileiro achasse cabível, deveria emitir recomendações ao Poder Executivo.

que não o ultrapassava por muito.

Não cabe aqui mergulhar nas razões e consequências do descumprimento das referidas regras constitucionais pelo Executivo, o que demandaria uma outra análise, seguindo diferentes padrões de pesquisa e marcos teóricos distintos dos propostos para este trabalho. No entanto, uma consideração, sob a ótica da atuação do TCU, deve ser feita neste quesito.

A insistência na violação de preceitos constitucionais pela Administração Pública não pode ser atribuída a qualquer inação do Tribunal de Contas da União. Cumprindo com seus misteres, em todos os anos em que foi possível analisar o não atendimento daquelas regras constitucionais, a Corte de Contas registrou tal fato, lançando ressalvas e recomendações, esperando, desta forma, que fossem cumpridas pelos seus destinatários. O desrespeito àquelas normas, em particular as referentes à educação e irrigação, analisado isoladamente em cada exercício, constitui uma irregularidade sem robustez suficiente para sustentar uma eventual reprovação total das contas. Ocorre que a problemática adquire proporções elevadas quando se verifica uma reiterada prática de infrações aos mesmos preceitos constitucionais, ano após ano, mesmo após a “notificação” de seus responsáveis pela Corte de Contas. Ao contrário de outras questões anteriormente apontadas, onde o incômodo se verifica na leniência do TCU no cumprimento de suas competências, o problema aqui surge justamente na ausência de um instrumento do Tribunal de maior efetividade – que não seja, no entanto, tão gravoso a ponto de ensejar a total reprovação das contas - para este tipo de situação<sup>569</sup>, quando da apreciação das contas anuais.

Retornando às recomendações, percebe-se que o seu cumprimento no exercício seguinte à sua emissão apresentou certa variação, se levado em

---

<sup>569</sup> Está-se ciente que o julgamento de fato pelo Tribunal de Contas ocorre de forma individualizada ao longo do ano, sendo cabível a aplicação de multas, constituindo, inclusive, títulos executivos extrajudiciais. Entretanto, em que pese a relevância desse instrumento para coibir as ingerências concernentes ao não cumprimento de normas constitucionais, em particular com irrigação e educação, dada a magnitude dos temas desrespeitados, e o local de onde são extraídos (a própria Constituição), ainda mostra-se diminuto o sancionamento das condutas simplesmente individualizadas, seja pela ausência de destaque midiático – que constitui elemento imprescindível para o controle social da atuação governamental - conferido a essas medidas, que dificilmente chegam ao conhecimento da população cível, seja pelo pouco efeito prático que acaba gerando – conforme se verá adiante, são ínfimos os valores aplicados como condenação pelo TCU que chegam a retornar aos cofres públicos -, sendo mantidas as irregularidades sancionadas.

consideração o total de recomendações feitas nos anos ventilados, mas não se mostra apto a permitir alguma conclusão a seu respeito, já que isto demandaria um complexo cotejo de elementos não disponíveis (número de servidores do TCU atuantes na apreciação das contas em cada ano bem como da área governamental fiscalizada, recursos disponíveis, orçamento de cada entidade fiscalizada etc) e implicaria um estudo diverso do que se propõe.

**Tabela 5. Quadro de recomendações exaradas pelo TCU nos relatórios e pareceres de 1989-2010**

Exercício	Total	Totalmente atendidas	Parcialmente atendidas	Em fase de atendimento	Não Atendidas	Insubsistente	Não informado
2010	23	*	*	*	*	*	*
2009	33	7	12	5	9	0	0
2008	29	11	8	3	7	0	0
2007	29	10	9	4	6	0	0
2006	41	8	3	11	12	1	6
2005	28 <sup>570</sup>	4	3	11	9	1	0
2004	41	11	10	11	4	0	5
2003	23	8	2	1	11	0	1
2002	18	9	1	4	0	0	4
2001	38	10	4	12	7	5	0
2000	20 <sup>571</sup>	11	2	1	2	2	2
1999	11	6	0	0	3	1	1
1998	6	1	0	0	5	0	0
1997	8	5	1	0	2	0	0
1996	4	3	0	0	1	0	0
1995	12	6	0	0	1	0	5
1994	19	4	0	0	1	0	14
1993	Inexistente	*	*	*	*	*	*
1992	Inexistente	*	*	*	*	*	*
1991	Inexistente	*	*	*	*	*	*
1990	16 <sup>572</sup>	*	*	*	*	*	*

<sup>570</sup> No relatório pertinente foram feitas 32 recomendações, mas na sua análise no ano seguinte, condensaram-se várias recomendações, alcançando o total de 28.

<sup>571</sup> No relatório pertinente foram feitas 18 recomendações, mas na sua análise no ano seguinte, desmembraram-se algumas recomendações, alcançando o total de 20.

<sup>572</sup> Não houve análise acerca do cumprimento das recomendações do ano de 1990.

1989	Inexistente	*	*	*	*	*	*
------	-------------	---	---	---	---	---	---

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir de TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (1989-2010)*.

A comparação do longo período de aproximadamente 20 anos de atuação da Corte de Contas da União foi capaz de evidenciar que, não obstante a existência de uma verdadeira evolução no procedimento de apreciação das contas governamentais, salutar à própria missão institucional e constitucional do Tribunal, em particular por meio da alteração regimental interna e de praxes administrativas próprias (mencione-se em 1999 o início da verificação sobre o atendimento das recomendações exaradas pelo TCU no exercício precedente; em 1993 a inclusão de áreas-chave escolhidas previamente, objeto de auditorias específicas; a exaração em 1990, e retornando a partir de 1994, de recomendações à Administração Pública; a inclusão em 2010 da participação de setores diferenciados da sociedade na elaboração dos relatórios), sempre acompanhadas das constantes renovações legislativas, que possuem o condão de alterar a verificação sobre a regularidade das contas (exemplo mais emblemático expresso por meio da Lei Complementar nº 101/2000), fato é que, em linhas gerais, a atuação do Tribunal, expressa por meio da apreciação das contas, permaneceu estanque, havendo singelas mudanças no curso dos anos cotejados.

A estabilidade institucional e procedimental é sempre bem vinda quando se mostra hábil a preservar a segurança a todos que interfiram e/ou sofram interferências da instituição, bem como a conferir a sua legitimidade e de seus atores. De fato, uma instituição estável é desejável do ponto de vista político e jurídico, sendo, em regra, um objetivo a ser alcançado.

Porém, *in casu*, o que se observa é a manutenção de expedientes, neste capítulo elencados e debatidos, de pouca ou nenhuma funcionalidade, ou ainda que substancialmente tendem a colidir com o próprio caráter de uma Entidade Fiscalizadora Superior republicana. Assim, a estabilidade nestes termos, invertendo-se uma conclusão apriorística, torna-se indesejável, e incongruente com a proposta do Tribunal de Contas da União, sendo cabível uma revisão, ou

pelo menos uma análise mais detida, sobre a forma como vem se conduzindo o Tribunal na ocasião da apreciação das contas governamentais.

### 4.3

#### **Atuação ordinária do TCU**

Conforme visto anteriormente, a atuação do Tribunal de Contas da União adquire maior destaque, seja no próprio corpo da instituição, seja na esfera midiática, quando se está a tratar da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (artigo 71, inciso I, da CF/88).

No entanto, o exercício dessa competência constitucional pelo TCU ocorre uma vez ao ano, podendo ser entendida, se comparada com as demais atribuições do Tribunal, como extraordinária. Ademais, sua (in)eficácia, tal qual abordada no item 4.2 desse capítulo, ainda causa espécie quando analisada a fundo, sendo certo que em termos de efetividade, a Corte de Contas da União possui adicionalmente uma série de competências e instrumentos hábeis a alcançá-la.

Deste modo, já tendo sido cumprida a análise da atuação extraordinária do TCU, com as conclusões dali advindas, resta agora abordar as atribuições ordinárias do Tribunal, que, embora muitas vezes deixadas de lado pela imprensa, ou então, quando invocadas, não recebendo o destaque devido, são as funções que concentram grande parte dos esforços da Corte, servindo também como suporte para a apreciação extraordinária ministerial.

Contrariamente à sistemática adotada nos escritos pertinentes à apreciação anual das contas do governo, onde se desmembrou o capítulo em gestões governamentais, aqui o estudo se realizará considerando-se as atividades desenvolvidas pelo Tribunal e elementos a ele pertinentes, tendo em vista que os pontos escolhidos para esta comparação constituem micro aspectos e instrumentos do Tribunal, que para possuírem a relevância comparativa que se pretende conferir, necessitam ser abordados em um conjunto de anos. Além disso, serão realizados inter-relacionamentos com os elementos invocados, o que demanda

ainda mais, para melhor compreensão e visualização, um cotejo sistemático e dinâmico, e que, no nosso entender, só é possível se tratado com divisões que levam em conta o caráter material do aspecto desenvolvido, e não simplesmente temporal.

Nos limites do presente trabalho, não seria viável esmiuçar todas as rotinas do TCU, ou mesmo cobrir à exaustão todos os aspectos de determinados instrumentos do Tribunal. Assim, abordar-se-ão, de forma dinâmica e conjunta, alguns aspectos referentes principalmente à fiscalização, com ênfase nas obras públicas, mas também se dando atenção ao orçamento do TCU, às cobranças executivas do Tribunal, às denúncias e ouvidoria, e, ainda que brevemente, o quadro de pessoal e solicitações do Congresso Nacional.

#### 4.3.1

##### **Fiscalizações e obras públicas**

Um dos principais instrumentos de controle de que faz uso o TCU se refere às fiscalizações. Como demonstra GUERRA, trata-se “da mais relevante função da Corte de Contas, aquela que lhe conforma, justificando a sua criação ao longo da história, posto tratar-se de ação de natureza própria do órgão, de fiscalização das atividades públicas”.<sup>573</sup>

A atribuição constitucional de fiscalizar conferida ao TCU encontra-se prevista nos incisos IV a VI do artigo 71 da Constituição, sendo de grande relevância para este trabalho o inciso IV, que prescreve caber ao TCU, de ofício ou por solicitação do Parlamento brasileiro, a realização de inspeções e auditorias nos órgãos e entidades dos demais poderes.

Neste ponto a questão terminológica resta variável, sendo muitas vezes utilizados pelo próprio Tribunal termos distintos, mas com significações idênticas, o que dificulta a análise conjunta das fiscalizações havidas ano a ano. Assim, nos

---

<sup>573</sup> GUERRA, Evandro Martins. op. cit., p.129.

relatórios de atividade e de gestão elaborados pelo TCU, por vezes são invocados o vocábulo “auditoria” como sinônimo de fiscalizações, ou então “auditorias e inspeções” como tal. Cite-se como exemplo o Relatório de Atividades de 2002, no qual o tópico “Auditorias e Inspeções” assentou que foram realizadas 1.204 auditorias e, logo em seguida, ao se elaborar o quadro da “Evolução das Fiscalizações”, apontou como sendo também 1.204 o total de fiscalizações.<sup>574</sup>

Ademais, em que pese o texto constitucional somente ter se referido à auditoria e inspeção como instrumentos de fiscalização, o Regimento Interno do TCU – artigos 238 a 243 - trouxe à baila outros mecanismos além daqueles com assento constitucional expresso, que, embora semelhantes, possuem suas características singulares que, ao mesmo tempo em que permitem sua distinção, acabam também gerando confusão nos próprios documentos do Tribunal.<sup>575</sup>

AGUIAR, ALBUQUERQUE e MEDEIROS sintetizam esses instrumentos da seguinte forma:

- a) Levantamento – utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, bem como para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;
- b) Acompanhamento – utilizado para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- c) Monitoramento – instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos;
- d) Auditoria – instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis, bem como para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública federal e, também, para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro; e

<sup>574</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2002, p.14.

<sup>575</sup> Além da dificuldade na obtenção das informações referentes ao TCU já tratada no bojo deste trabalho, também há obstáculos para uma tratativa esmerada de sua atuação tendo em vista a divergência de dados fornecidos pelo próprio Tribunal. Veja-se o exemplo do relatório de atividades do ano de 2009 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2009, p.8), que informa que o total de fiscalizações foi de 879 (valor utilizado no texto para análise), enquanto que no relatório de gestão do mesmo ano (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2009, p.58), aponta-se a quantia de 852 como sendo o total de fiscalizações. Outro exemplo diz com o Relatório de Atividades de 1996 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1996, p.28), que indica que foram realizadas 157 inspeções, enquanto que o quadro evolutivo das fiscalizações realizadas (1995-1998), fornecido pelo Relatório de Atividades de 1998 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1998, p.38), demonstra que foram efetuadas 169 inspeções.

e) Inspeção – utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição.<sup>576</sup>

Buscando conferir maior transparência e informação à população, a partir de 1998 teve início pelo TCU a publicação da revista de auditorias do Tribunal, onde se discorre sobre algumas das mais importantes e significativas auditorias realizadas pela Corte nos períodos abrangidos pelo periódico, vindo a ressaltar, novamente, a relevância<sup>577</sup> desse instrumento de controle horizontal de competência do TCU. Afinal, como lembrou CITADINI, “um dos mais importantes acontecimentos para os órgãos de controle da Administração, ocorridos nos últimos anos, foi a introdução de técnicas de auditoria para analisar os atos da Administração Pública”.<sup>578</sup>

A variação no número e escolha das fiscalizações pelo Tribunal, ano a ano, tem sofrido grandes influências, dentre diversos outros fatores, da instauração de comissões parlamentares de inquérito (CPI) pelo Congresso Nacional ou por suas casas, que acarretam ou em solicitações diretas de apuração ao TCU<sup>579</sup> (vide Tabela 6) – de forma exemplificativa, das 39 solicitações do Congresso Nacional ao TCU em 1995, 16 se referiam diretamente a fiscalizações, mas, como consequência de todas as solicitações, o Tribunal chegou a realizar naquele ano 50 auditorias e inspeções<sup>580</sup> -, ou indiretas, por meio de uma série de denúncias divulgadas pela imprensa. Tome-se como amostra a CPI do Judiciário em 1999, ou a CPI das Obras Inacabadas no ano de 2001, ou ainda a CPI do Apagão Aéreo em 2007.<sup>581</sup>

<sup>576</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. op. cit., p.222.

<sup>577</sup> “Ressalte-se que as fiscalizações não se destinam apenas a auxiliar na instrução de contas, mas também desempenham um relevante papel no que concerne ao exercício do controle externo eficaz” (ALMEIDA, Guilherme Henrique La Rocque. *Lei orgânica...*, p.54).

<sup>578</sup> CITADINI, Antônio Roque. op. cit., p.108-109.

<sup>579</sup> SPECK (op. cit., p.169-170) verifica que, no decorrer dos anos 90, mais precisamente de 1991 a 1998, a intensa atividade investigativa do Congresso Nacional, por meio das CPI’s, criou, conseqüentemente, um número crescente de solicitações ao TCU, seja no aspecto de realização de fiscalizações, seja no aspecto de cessão de servidores.

<sup>580</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1995, p.20.

<sup>581</sup> A CPI do Apagão Aéreo foi instaurada no Senado Federal por meio do requerimento nº 401/2007, a fim de apurar as causas e responsabilidades relacionadas aos problemas verificados no sistema de controle do tráfego aéreo, bem como nos principais aeroportos do país, evidenciados pelo grave acidente aéreo ocorrido em 29 de setembro de 2006, bem como

Tabela 6 - Solicitações do Congresso Nacional ao TCU de 1989-2010

ANO	SOLICITAÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL APRECIADAS	VARIAÇÃO (%)
1989	N.I. <sup>582</sup>	*
1990	N.I.	*
1991	20	*
1992	20	0,00%
1993	65	225,00%
1994	44	-32,31%
1995	39	-11,36%
1996	59	51,28%
1997	70	18,64%
1998	56	-20,00%
1999	38	-32,14%
2000	47	23,68%
2001	67	42,55%
2002	52	-22,39%
2003	55	5,77%
2004	58	5,45%
2005	66	13,79%
2006	76	15,15%
2007	104	36,84%
2008	94	-9,62%
2009	127	35,11%
2010	160	25,98%

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

Conforme se infere da Tabela 7, ainda que se verifique uma variação considerável entre o número de fiscalizações realizadas em 1989 e 2010 (94,86%), a média das variações ao longo do período analisado não se mostrou tão elevada, atingindo 5,62%. Tem-se que, embora as circunstâncias apontem naturalmente para um maior número de fiscalizações com o passar dos anos

---

no movimento de paralisação dos controladores de voo em 30 de março de 2007. A CPI das Obras Inacabadas, instaurada na Câmara dos Deputados para apurar o contínuo problema das obras inacabadas, teve seu andamento extremamente tumultuado, tendo o relatório final se limitado a compilar e reproduzir os relatórios do TCU de 2000 e 2001 que tratavam sobre o assunto (RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas. *Revista do TCU*, Brasília, a.36, n.107, jan./dez. 2006, p.96). Sobre a CPI do Judiciário, ela será mais bem abordada no corpo do texto.

<sup>582</sup> N.I. = Não informado.

(conseqüência da criação de sistemas informatizados, do foco em obras públicas, do maior número de servidores, da estipulação de metas etc), a fiscalização constitui função ínsita ao TCU, tendo sido realizada em todos os anos, desde o início da vigência da CF/88, o que revela a sua importância. Afinal, de todas as funções do Tribunal, a que parece demonstrar melhores resultados são as fiscalizações<sup>583</sup>, sendo que, ao colherem depoimentos em vários órgãos federais brasileiros, ARANTES et alii obtiveram como resposta que “os funcionários temem mesmo é a fiscalização do tribunal de contas”.<sup>584</sup>

Da tabela mais adiante colacionada é possível acompanhar a evolução das fiscalizações pelo TCU desde a Constituição de 1988. Inicialmente, nota-se que somente a partir do ano de 2004 há a contabilização de todos os referidos instrumentos de fiscalização, havendo dados não informados (N.I.) pelo TCU nos demais anos (como se verá ao longo do texto, este problema de informações incompletas fornecidas pelo próprio TCU se mantém em praticamente todos os dados selecionados).

A comparação de um período longo como o proposto aqui, e de dados concernentes ao TCU, torna-se tarefa árdua, uma vez que as circunstâncias capazes de alterar a sistemática e o padrão de funcionamento do Tribunal são inúmeras, de ordem interna e externa. Contudo, é possível, aprofundando-se na doutrina especializada, em conjunto com os demais elementos que permeiam o TCU, chegar a algumas explicações sobre determinados anos.

O acréscimo no número de fiscalizações iniciado a partir de 1999 até o ano 2002 (Tabela 7), por exemplo, pode ser atribuído basicamente “ao crescimento na quantidade de auditorias em obras constantes dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social, em resposta a demandas expressas do

---

<sup>583</sup> “Em decorrência da sua repercussão entre os principais clientes do TCU (*i.e.*, o Congresso Nacional e a sociedade civil), as auditorias e inspeções são consideradas as atividades que têm proporcionado os melhores resultados e a melhor publicidade para o controle externo” (ROCHA, C. Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, a.40, n.157, jan./mar. 2003, p.236).

<sup>584</sup> ARANTES, Rogério Bastos et alii. *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público*. In: *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p.135.

Congresso Nacional, inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias”.<sup>585</sup> Some-se a isso a criação, no ano de 2000, das Secretarias de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (atuante na área de coordenação e incremento das fiscalizações na área de obras públicas) e de Fiscalização e Avaliação de Programas (responsável pela avaliação do desempenho de programas de governo e verificação do cumprimento de resultados), que vieram a maximizar a realização das fiscalizações nos setores respectivos.

O aumento também observado de 1989 até 1993, conforme afirmação do próprio Tribunal<sup>586</sup>, se deve ao planejamento, a partir da Constituição de 1988, da reorientação da ênfase dos trabalhos técnicos das Secretarias, direcionando-os, com mais força, para as áreas de fiscalização, que constitui a principal atividade da Corte.

Por outro lado, a queda sentida principalmente a partir de 2003, até 2008, também se justifica, porém, desta vez, com razões preponderantemente internas, decorrendo da implantação pelo Tribunal da “Reformulação da Metodologia de Acompanhamento e Seleção de Obras para Fiscalização - Reforme” (que será adiante esclarecida), que passou a trazer critérios de seleção para a realização de fiscalizações *in loco*, que não os exclusivamente orçamentários, havendo uma escolha mais criteriosa nas obras a serem fiscalizadas.

**Tabela 7. Fiscalizações realizadas pelo TCU de 1988-2010**

ANO	TOTAL DE FISCALIZAÇÕES	ACOMPANHAMENTOS	AUDITORIAS	INSPEÇÕES	LEVANTAMENTOS	MONITORAMENTO
1988	647	N.I.	N.I.	647	N.I.	N.I.
1989	564	N.I.	40	473	38	N.I.
1990	821	N.I.	44	366	323	N.I.
1991	1012	N.I.	98	451	301	N.I.
1992	1016	N.I.	228	635	197	N.I.
1993	1141 <sup>587</sup>	N.I.	151	189	306	N.I.
1994	753	N.I.	29	268	363	N.I.
1995	901	13	622	92	50	N.I.

<sup>585</sup> ROCHA, C. Alexandre Amorim. op. cit., p.250.

<sup>586</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1993, p.171.

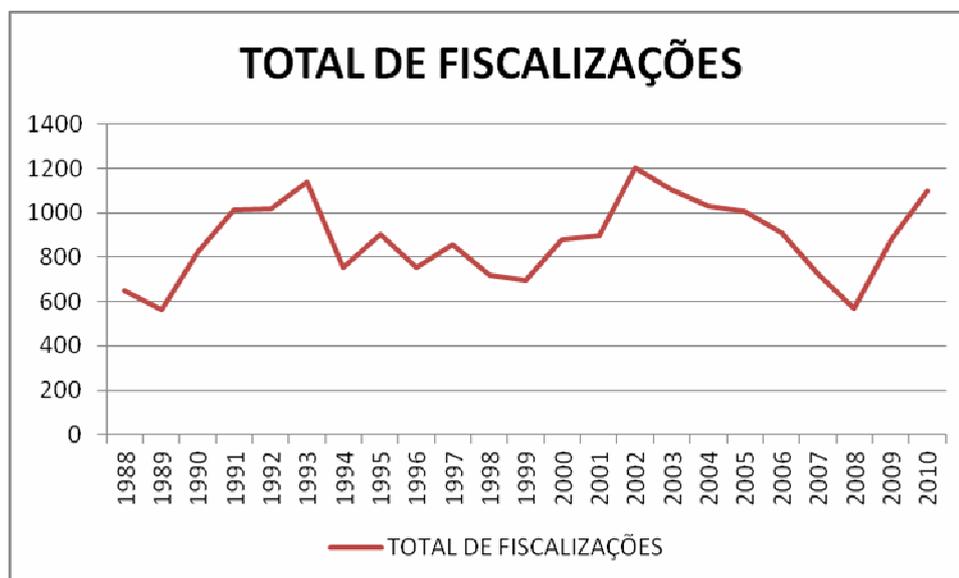
<sup>587</sup> Conforme informa o próprio Tribunal, pelo menos até 2002, o número de fiscalizações realizadas em 1993 foi o recorde de toda história do TCU (Ibid., p.31).

1996	756	8	519	169	13	N.I.
1997	855	15	526	249	N.I.	N.I.
1998	720	11	499	154	N.I.	N.I.
1999	695	10	N.I.	192	N.I.	N.I.
2000	877	99	647	230	N.I.	N.I.
2001	900	79	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
2002	1204	85	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.
2003	1102	49	N.I.	N.I.	N.I.	16
2004	1029	51	175	338	363	102
2005	1.007	81	223	316	309	88
2006	906	39	193	300	323	51
2007	723	27	123	291	258	24
2008	570	18	140	183	201	28
2009	879	28	182	340	284	45
2010	1099	41	595	315	104	44

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

A seguir, a Figura 1 demonstra, pelo meio gráfico, as variações das fiscalizações realizadas pelo TCU desde 1988 até 2010.

Figura 1. Evolução do número de fiscalizações do TCU de 1988-2010



Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

Dentro deste contexto de fiscalizações, as obras públicas adquiriram especial relevo, especialmente a partir do ano de 1997. Tendo em vista a

imprescindibilidade da fiscalização constante de obras públicas, já que, na hipótese de uma gestão fraudulenta ou imperfeita há casos de contratação por preços superiores aos praticados no mercado (superfaturamento), violações ao meio ambiente<sup>588</sup>, contratações irregulares, dentre outras mazelas, e levando-se em conta que as obras públicas movimentam bilhões de reais dos cofres públicos, no ano de 1995 a questão começou a ser tratada com mais atenção pelo Congresso Nacional.<sup>589</sup>

Embora a percepção pelo Congresso Nacional, em parceria com o TCU, da importância da fiscalização das obras públicas tenha tido seu ápice a partir de 1995, o tema já se mostrava recorrente desde o início da década de 90, como demonstra RIBEIRO, já que a “CPI do caso PC Farias e dos 'Anões do Orçamento' tinham fortes componentes fincados no tema obras públicas e, no primeiro caso, com fortes indícios que obras eram iniciadas com intuito de não serem concluídas”.<sup>590</sup>

Naquele referido ano (1995), instaurou-se uma Comissão Temporária<sup>591</sup> do Senado Federal a fim de se inventariar<sup>592</sup> as obras públicas inacabadas no país, suas irregularidades, indicando auditorias a serem realizadas pelo TCU, para então se poder instituir mecanismos de controle efetivo daquelas. O resultado - nada positivo - foi um relatório que indicou a presença de 2.214 obras inacabadas – RIBEIRO<sup>593</sup> indica que foi sob essa preocupação das obras inacabadas que, inclusive, se editou a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) -, que alcançavam o

<sup>588</sup> Percebendo a necessidade de atenção com as questões ambientais, o TCU, no ano de 1996, incluiu em sua agenda de controle externo a chamada auditoria ambiental, que procurou “desenvolver trabalhos de auditorias em entidades e órgãos públicos sob a ótica do impacto ambiental que suas atividades possam ter. Nesse sentido, em 1996 foram assinados acordos de cooperação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - IBAMA e a Universidade Livre do Meio Ambiente - UNILIVRE, com vistas à capacitação de pessoal e à realização de trabalhos conjuntos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1996, p.30).

<sup>589</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Auditoria em obras públicas*. Brasília: TCU-SECOB, 2002, p.9.

<sup>590</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Possibilidades...*, p.95.

<sup>591</sup> No ano de 2003 foi instalada Subcomissão permanente da Comissão de Fiscalização e Controle (CFC) do Senado para tratar sobre a problemática das obras inacabadas, no entanto, foi extinta em 2005 (Ibid., p.96).

<sup>592</sup> RIBEIRO (Ibid., p.95) informa a dificuldade para o levantamento das obras inacabadas e seus respectivos valores, já que vários municípios não chegaram a responder aos ofícios encaminhados, tendo o TCU que operar com um valor de corte muito grande para a realização de auditorias.

<sup>593</sup> Idem.

montante de movimentação financeira equivalente a quinze bilhões de reais.

Buscando conferir resultados mais eficazes à fiscalização das obras públicas – que, se não forem executadas de forma correta, acarretam dilapidação do erário, e ao mesmo tempo impedem a fruição de seu resultado pelos administrados, contrariando diretamente o interesse público primário -, a partir do exercício de 1997 as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) começaram a determinar ao TCU “a atribuição de remeter à Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, prevista no §1º do art.166 da Constituição, informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais importantes contidos nos orçamentos fiscal e da seguridade social”.<sup>594</sup> Assim, a Corte de Contas, a partir de 1997, iniciou a seleção e audição de obras materialmente significativas constantes das Leis Orçamentárias Anuais da União, bem como do Plano Plurianual, emitindo relatórios descritivos das obras fiscalizadas à referida Comissão.<sup>595</sup>

A partir deste momento, a fiscalização de obras públicas<sup>596</sup> se tornou um dos mais importantes objetos de fiscalização e controle do TCU, chegando a atingir, como ocorrido em 2004, o percentual de 40,23% do total de fiscalizações realizadas pelo Tribunal no ano. Percebe-se ademais que, embora tenha havido um aumento no número de obras fiscalizadas, desde a sua contabilização e divulgação expressa pelo TCU em 1997 (a variação média do período de 1997 a 2010 atingiu 10,9%, sendo que na relação de 1997 ao ano de 2010 a variação foi de 140,6%), nos últimos anos, especialmente a partir de 2003, houve uma diminuição no número de obras fiscalizadas, contudo, restou clara a opção do Tribunal pela seleção de obras em parâmetros qualitativos<sup>597</sup>, e não exclusivamente

<sup>594</sup> ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.280.

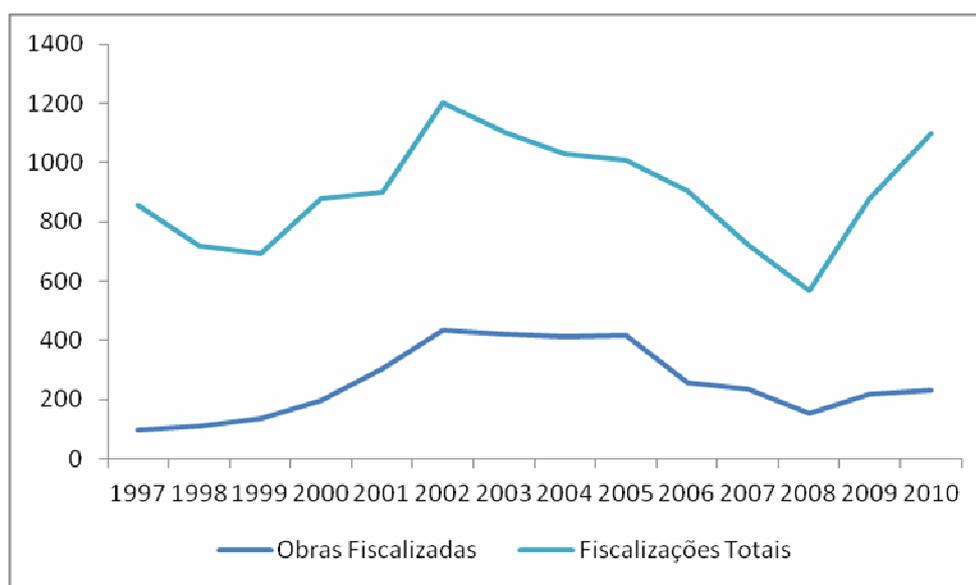
<sup>595</sup> Todas as fiscalizações das obras públicas contam com a participação das Secretarias de Controle Externo do Tribunal (SECEXs). A partir de 2001 foi instalada a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (SECOB), que ficou responsável pela coordenação da sistemática de fiscalização e apoio técnico às SECEXs.

<sup>596</sup> Em praticamente todos os anos o setor de rodovias/transporte rodoviário foi o que mais teve fiscalizações, a exemplo do ano de 2005, ocasião em que, do total de fiscalizações realizadas, o transporte rodoviário correspondia a 45%, tendo a segunda área, energia, representado somente 9% (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2005, p.24-25).

<sup>597</sup> “Em 2003, foi dado maior ênfase ao planejamento das auditorias e ao estímulo à utilização de papéis de trabalho nas fiscalizações, como matrizes de planejamento, de procedimentos, de achados, de responsabilização. Esse estímulo, que teve como marco inicial a edição do Roteiro de Auditoria de Conformidade, aprovado pela Portaria nº 90/2003, induz à realização de

quantitativos, escolhendo aquelas que representam uma movimentação maior de valores e maior probabilidade de irregularidades, e não simplesmente perfazendo a fiscalização de um maior número de obras.

**Figura 2. Gráfico evolutivo do total de fiscalizações e de obras fiscalizadas pelo TCU de 1997-2010**



**Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1997-2010.**

Essa mudança decorre principalmente da metodologia “Reforme”, iniciada em 2003, mas adotada efetivamente pelo Tribunal a partir de 2004, por meio do Manual do Sistema FISCOBRAS<sup>598</sup> 2004, aprovado pela Portaria do TCU nº 112/2004, onde a escolha dos Planos de Trabalho, que antes selecionavam as obras a serem fiscalizadas *in loco* exclusivamente com base no Plano Plurianual e na LDO, ou seja, em critérios unicamente orçamentários, passou a ter em

fiscalizações mais longas, porém com melhor foco e qualidade” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2003, p.16).

<sup>598</sup> A fim de sistematizar e padronizar as informações acerca da fiscalização de obras públicas prestadas ao Congresso Nacional, a partir de 1998 o TCU desenvolveu um sistema informatizado conhecido como FISCOBRAS. O objeto principal deste sistema seria “fornecer ao Congresso Nacional informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais, inclusive em meio magnético, conforme comandos contidos nas LDOs desde 1997. Essas informações visam a subsidiar a apreciação pelo Poder Legislativo da proposta orçamentária do Executivo do próximo exercício, criando condições para uma avaliação mais criteriosa da alocação dos recursos públicos em obras” (PORTARIA-TCU Nº 112, de 15 de abril de 2004).

consideração outros elementos, tendentes a apontar obras com maior probabilidade de existência de irregularidades, valendo-se, para tanto, do acompanhamento de ocorrências, tais quais: número e valores de aditivos existentes no contrato original; realização de aditivos em curto período de tempo; criação de créditos orçamentários adicionais elevados; nome do Programa de Trabalho incompatível com o objeto a ser executado.<sup>599</sup>

Ademais, essa nova metodologia prevê um acompanhamento a distância de um grande número de contratos e editais de obras públicas, por meios do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), diminuindo as fiscalizações *in loco*, que só ocorreriam quando houvesse, com base naqueles novos parâmetros de seleção de obras, indícios de irregularidades.

De fato, a atuação autoprogramada, diminuindo esforços despiciendos, alargando os focos qualitativos e programados, tende a ser a trilha evolutiva a ser seguida por entidades fiscalizadoras externas, a exemplo do TCU. Neste aspecto, SPECK traz à colação que “todas as instituições de controle com atribuições de tribunal administrativo enfrentam esse desafio de verem boa parte dos seus recursos absorvidos por tarefas rotineiras”. E conclui assentando que “o Tribunal de Contas está fazendo um grande esforço, em determinadas áreas, para diminuir a carga do trabalho rotineiro e pré-programado, e criar mais espaço para essas atividades autoprogramadas de fiscalização”.<sup>600</sup>

**Tabela 8. Obras fiscalizadas pelo TCU de 1997-2010**

ANO	OBRAS FISCALIZADAS	VALORES FISCALIZADOS (EM BILHÕES DE REAIS)	VARIAÇÃO DAS OBRAS (%)	VARIAÇÃO DOS VALORES (%)
1997	96	2,3	*	*
1998	110	1,97	14,60%	-14,3%
1999	135	1,75	22,7%	-11,1%
2000	197	4,29	45,9%	145,1%
2001	304	7,51	54,3%	75,05%
2002	435	14,3	43,1%	90,4%
2003	421	14,4	-3,2%	0,6%
2004	414	19,5	-1,6%	35,4%
2005	415	19,3	0,2%	-1,02%
2006	259	20,7	-37,6%	7,2%

<sup>599</sup> ZYMLER, Benjamin. op. cit., p.360 e PORTARIA-TCU Nº 112, de 15 de abril de 2004.

<sup>600</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. op. cit., p.167.

<b>2007</b>	235	23,9	-9,2%	15,4%
<b>2008</b>	153	26	-34,9%	8,7%
<b>2009</b>	219	35	43,1%	34,6%
<b>2010</b>	231	35	5,4%	0,00%

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1997-2010.

A importância da constante fiscalização de obras públicas pelo Tribunal se confirma com mais ênfase quando se observam os resultados dali advindos, que demonstram um alto número de obras em execução possuindo irregularidades graves, chegando a alcançar, como ocorrido nos anos de 2007 e 2008, índices superiores a 70% (Tabela 9).

A classificação utilizada pelo TCU no que concerne à fiscalização de obras se divide em quatro categorias, em ordem decrescente de gravidade: a) com irregularidades graves; b) com outras irregularidades; c) com falhas e impropriedades; e d) sem ressalvas. Dentre as irregularidades graves, as que têm se mostrado mais comuns são: “celebração ou administração irregular de contratos e convênios, irregularidades no processo licitatório, superfaturamento, sobrepreço<sup>601</sup> e alterações indevidas em projetos e especificações”.<sup>602</sup>

**Tabela 9. Obras fiscalizadas que possuíam irregularidades graves de 1997-2010**

ANO	TOTAL DE OBRAS	OBRAS COM IRREGULARIDADES GRAVES	VARIAÇÃO DAS IRREGULARIDADES GRAVES NO TOTAL DE OBRAS (%)
<b>1997</b>	96	53 <sup>603</sup>	*
<b>1998</b>	110	35	*
<b>1999</b>	135	44	31,82%
<b>2000</b>	197	66	32,59%
<b>2001</b>	304	121	33,50%
<b>2002</b>	435	166	39,80%
<b>2003</b>	421	169	38,16%
<b>2004</b>	414	136	40,14%

<sup>601</sup> A distinção entre sobrepreço e superfaturamento é que no primeiro caso a diferença de preços é verificada antes do início da execução do serviço/obra contratado, enquanto no segundo, a irregularidade se verifica após o início do serviço/obra.

<sup>602</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Auditoria...*, p.16.

<sup>603</sup> Essa quantidade se refere a todas as irregularidades encontradas, uma vez que no ano de 1997 ainda não se adotava a distinção entre irregularidades graves e outras irregularidades, razão pela qual não se está considerando o ano de 1997 para aferição da porcentagem das irregularidades graves no total de obras fiscalizadas.

2005	415	168	32,85%
2006	259	190	40,48%
2007	235	178	73,36%
2008	153	60	75,74%
2009	219	63	39,22%
2010	231	30	28,77%

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1997-2010.

A partir da LDO de 2003, o conceito de indícios de irregularidades graves adquiriu uma nova feição, passando a conceituá-los como sendo “aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; ou ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato”.<sup>604</sup> A partir deste momento, o TCU também alterou parcialmente a sua classificação quanto às irregularidades graves, passando a distingui-las em duas espécies: a) IG-P - Indício de irregularidade grave que enseja paralisação imediata da obra; b) IG-C – Indício de irregularidade grave que não enseja, obrigatoriamente, paralisação da obra.

Com esta nova distinção, o mister das fiscalizações readquire novas preocupações, pois se vê, de acordo com a Tabela 10, que na maioria dos anos há mais IG-P do que IG-C, mostrando que, na avaliação técnica do Tribunal, as irregularidades encontradas são ainda mais graves, uma vez que ensejariam, inclusive, a paralisação das obras.

A questão da paralisação das obras públicas decorrentes de decisões do TCU, em especial na última gestão governamental (2007-2010), com relação direta com aquela nova classificação das irregularidades graves, se tornou um grande problema político, tendo-se mostrado comum a divulgação pela imprensa<sup>605</sup> de um embate público entre o então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, e o Tribunal de Contas, girando em torno da questão das

<sup>604</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Auditoria...*, p.16.

<sup>605</sup> Cite-se como exemplo a manchete da edição eletrônica do periódico “Folha de São Paulo”, de 23.10.2009, que informava: “Lula critica TCU por paralisação de obras e defende mudanças em órgãos de fiscalização” (FALCÃO, Márcio. Lula critica TCU por paralisação de obras e defende mudanças em órgãos de fiscalização. *FOLHA DE SÃO PAULO*, São Paulo, 23 out. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u642210.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2011).

obras públicas.

Embora fatos como este, de um presidente eleito democraticamente pela maioria da população, que se mostra, aparentemente, resistente aos órgãos de fiscalização, possa remeter simplesmente à ideia de democracia delegativa, já tratada anteriormente, é certo que a paralisação de obras necessita ser tratada com cautela, tanto pelos fiscalizados<sup>606</sup>, quanto pelos órgãos fiscalizadores.<sup>607</sup>

Ao mesmo tempo em que foge dos deveres do TCU não apontar eventuais irregularidades verificadas, que ensejem a paralisação das obras – sempre lembrando que falta a dimensão do *enforcement* ao TCU nesse aspecto, uma vez que ele não possui competência para paralisar diretamente as obras, sendo que o material por ele fiscalizado é encaminhado ao Congresso Nacional que decide (decisão política, não tendo que se ater aos critérios técnicos avaliados pelo Tribunal) sobre eventual bloqueio de recursos a ser inserido na elaboração da LOA -, também não pode se perder de vista que paralisações sem que haja a correção dos problemas localizados acabam por gerar o problema inicial de obras inacabadas. Neste ponto, RIBEIRO<sup>608</sup> informa que em análise realizada no ano de 2006, apurou-se que 35% das obras constantes no anexo de obras com indício de irregularidades acabam passando mais de três exercícios em andamento.

Deste modo, eventual paralisação de obra pública decorrente de fiscalização do TCU deve ser acompanhada com atenção, estipulando-se prazo para a solução do problema, bem como se oportunizando medidas alternativas para a resolução das irregularidades, mas sempre primando pela finalização da obra, seja pelo contratante inicial, seja por terceiros. Buscando trazer uma solução para a questão, RIBEIRO sugere, inclusive, a adoção das seguintes medidas: “estipular prazos para que o Congresso anule contrato, caso não tenha sido dada

<sup>606</sup> A rotina do TCU quando há a verificação de irregularidades em obras públicas é a de primeiro realizar negociações com o gestor da obra a fim de se corrigir as falhas encontradas. Assim, eventual paralisação decretada pelo Congresso Nacional depende muito da atuação do fiscalizado, que tomando as medidas cabíveis, pode evitar que isso aconteça.

<sup>607</sup> A mais nova Ministra do TCU, Ana Arraes, em pronunciamento para a imprensa brasileira, demonstrou que é contra as várias paralisações de obras públicas havidas nos últimos anos, pois, “segundo ela, o tribunal deve fazer uma fiscalização paralela à obra, permitindo que ela não seja paralisada e, simultaneamente, corrigindo suas falhas” (CAMAROTTI, Gerson. Ana Arraes é eleita nova ministra do TCU. *O GLOBO*, Rio de Janeiro, 21 set. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/09/21/eleita-ministra-do-tcu-ana-arraes-critica-paralisacao-de-obras-925408521.asp>>. Acesso em: 01 out. 2011).

<sup>608</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades..., p.97.

uma solução administrativa, e seja determinado a realização de nova licitação ou realização da obra diretamente pelo Poder Público (Batalhões de Engenharia e Construção do Exército, DERs, etc.)”.<sup>609</sup>

**Tabela 10. Obras com indícios de irregularidades graves IG-P e IG-C de 2003-2010**

ANO	TOTAL DE OBRAS COM IRREGULARIDADES	IG-P	IG-C
2003	169	88	81
2004	136	83	53
2005	168	81	87
2006	190	91	99
2007	178	77	101
2008	60	48	12
2009	63	41	22
2010	30	23	7

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 2003-2010.

Como já observado, ambas as Casas do Congresso Nacional, por intermédio das CPI's, têm caminhado ao lado das fiscalizações das obras públicas, sendo de grande valia para uma atuação escoreta de controle externo. Talvez o caso mais paradigmático do TCU, em relação às fiscalizações de obras públicas, hábil a demonstrar aquela interação com o Legislativo, evidenciando ao mesmo tempo falhas no sistema isolado de controle do TCU, como também a imprescindibilidade da atuação conjunta com o Congresso Nacional e demais órgãos e entidades públicas, e que merece algumas considerações, ainda que pontuais, se refere à situação das obras do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT/SP), nos anos 90.

No ano de 1992, tendo em vista os elevados valores em jogo, o TCU realizou Inspeção Ordinária Setorial junto ao TRT/SP, que participara de processo licitatório a fim de realizar obras para a construção do fórum daquele Tribunal. A decisão concernente à referida fiscalização só veio a ser proferida no ano de 1996, tendo a Corte, apesar das irregularidades constatadas pelos inspetores responsáveis pela aludida fiscalização, em razão da fase conclusiva em que se encontravam as obras, e não tendo sido apreciado algum ato de improbidade,

<sup>609</sup> Ibid., p.99.

decidido, em caráter provisório, pela manutenção das obras (Tomada de Contas 700.731/92-0. Decisão 231/96 – Plenário - TCU).

No entanto, a grande fraude na construção do fórum trabalhista de São Paulo só veio a ser descoberta em 1999, com a CPI do Judiciário<sup>610</sup> instalada pelo Senado Federal, criada pelo Requerimento nº 118, de 25 de março de 1999, que tinha por objetivo apurar as denúncias sobre a existência de irregularidades relacionadas a membros dos Tribunais Superiores, Regionais e de Justiça.

Aquela comissão investigativa, por meio do afastamento do sigilo telefônico e bancário<sup>611</sup> dos envolvidos, desvelou um esquema fraudulento – que o Ministério Público já havia verificado em 1998, quando em auditoria apurou que apenas 64% da obra estava concluída, após 6 anos, sendo que praticamente a totalidade dos recursos já havia sido despendida -, orquestrado pelo ex-presidente do TRT/SP, Nicolau dos Santos Neto, de superfaturamento das obras, combinado com desvio de verbas públicas, envolvendo, igualmente, os responsáveis pela construtora vencedora do certame licitatório, Incal Alumínio.

<sup>610</sup> Como esclarecem PEDONE et alii (*O controle pelo Legislativo*. In: Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p.216-217), a CPI do Judiciário se iniciou por requerimento do então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, que, para justificar a instauração de uma comissão parlamentar de inquérito, se reportou a centenas de denúncias recebidas em vários estados do Brasil. Referida comissão teve como presidente o senador Ramez Tabet e como relator o senador Paulo Souto, tendo sido investigado, dentre vários casos, os seguintes: as obras do TRT/SP; as adoções irregulares de crianças em Jundiá; venda de alvarás no Amazonas; irregularidades no TRT do Rio de Janeiro; dilapidação de herança no Distrito Federal (DF).

<sup>611</sup> Um dos obstáculos para uma atuação mais efetiva do TCU reside de fato na ausência de capacidade do Tribunal para decretar a quebra do sigilo bancário dos sujeitos auditados, o que traria uma maior agilidade e resultados positivos nos trabalhos da Corte de Contas, sendo certo que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar os termos da Lei Complementar nº 105/2001, pode ser sintetizado pela seguinte ementa: “EMENTA Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Banco Central do Brasil. Operações financeiras. Sigilo. 1. A Lei Complementar nº 105, de 10/1/01, não conferiu ao Tribunal de Contas da União poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares de Inquérito, após prévia aprovação do pedido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º). 2. Embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário. 3. Ordem concedida para afastar as determinações do acórdão nº 72/96 - TCU - 2ª Câmara (fl. 31), bem como as penalidades impostas ao impetrante no Acórdão nº 54/97 - TCU – Plenário” (STF - MS 22801 – Rel. MENEZES DIREITO – 17.12.2007).

Frente a estes fatos, a questão chegou novamente ao TCU em 1999, ocasião em que, diferentemente do que havia decidido em 1996, a Corte de Contas decretou a nulidade do contrato assinado entre o TRT/SP e a empresa ganhadora da licitação, condenando os principais responsáveis a devolver aos cofres públicos o montante de R\$ 57,3 milhões, fora uma série de outras sanções aplicadas.

Este exemplo invocado serviu para demonstrar que, não obstante as fiscalizações pelo TCU figurem como um dos instrumentos mais importantes de controle externo, como já apontado em trecho acima, a forma como muitas vezes são conduzidas acabam por mitigar essa eficácia, mostrando-se por demais deficientes. Nesse ponto, ROCHA traz à colação que:

Na prática, contudo, as ações de controle exibem inúmeras deficiências. O acompanhamento físico da execução dos projetos públicos, p. ex., é limitado. As prestações de contas, por sua vez, são analisadas à luz dos papéis apresentados, com ênfase nos aspectos formais. Já os trabalhos técnicos são, com frequência, produzidos sob bases frágeis, pobres em evidências, carentes de validação técnica específica.<sup>612</sup>

Ademais, no quesito fiscalizações, embora deva o Congresso Nacional trabalhar em conjunto com o TCU para uma otimização de resultados, verifica-se a tendência da atuação autônoma do Tribunal no que se refere à iniciativa das fiscalizações. Ao mesmo tempo em que isso demonstra positivamente a iniciativa da Corte de Contas no cumprimento de seus deveres constitucionais, também evidencia um lado muitas vezes isolacionista ou passivo do Congresso Nacional<sup>613</sup> e suas casas, que não se valem com mais frequência do importante instrumento de fiscalizações oportunizado pelo TCU (art. 71, IV, da CF/88). Somente para evidenciar a atitude ainda tímida do Parlamento brasileiro em trabalhar cooperativamente<sup>614</sup> com a Corte de Contas, pode-se notar que ainda no ano de

<sup>612</sup> ROCHA, C. Alexandre Amorim. op. cit., p.233.

<sup>613</sup> Em pesquisa realizada junto aos parlamentares do Congresso Nacional, RIBEIRO (*Controle externo da administração pública federal no Brasil: o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p.99) concluiu que “é nítida impressão de que os parlamentares não vêem no Tribunal um Órgão auxiliar, e, sim algo distante e distanciado, potencializando pouco as possibilidades de assessoramento”.

<sup>614</sup> A atuação cooperativa entre TCU e Congresso Nacional, no aspecto das fiscalizações, ocorre muito mais na utilização pelo segundo das informações repassadas pelo primeiro, acerca dos resultados das fiscalizações, a fim de subsidiar a redação e adoção de medidas na Lei Orçamentária Anual, com a elaboração de quadro que contempla os subtítulos pertinentes a obras com indícios de graves irregularidades. É neste contexto cooperativo, por exemplo, que ALTOUNIAN e MENDES (*Novos procedimentos adotados no âmbito do controle externo*

1998, as auditorias iniciadas pelo *General Accounting Office (GAO)*, entidade semelhante ao TCU nos Estados Unidos, a pedido do Congresso, totalizavam 96% de todas as auditorias realizadas, sendo que em 1996 essa porcentagem era de 78%, e em 1997 de 83%.<sup>615</sup> Embora não se esteja aqui pretendendo comparar a GAO com o TCU, resta claro que o entrosamento, pelo menos respeitante à iniciativa das fiscalizações, independente das razões, entre o Parlamento e a entidade de controle externo norte-americana são muito maiores do que ocorre na situação brasileira, já que, para não mencionar todos os anos, tem-se que em 2000, 2001, 2002 e 2003, as fiscalizações realizadas pelo TCU a pedido do Congresso Nacional corresponderam, respectivamente, a 23,83%, 42,67%, 41,03% e 37,93% do total, não chegando em nenhuma das hipóteses a pelo menos 50%.<sup>616</sup>

#### 4.3.2

#### Orçamento e pessoal

Um ponto crucial para qualquer atividade de controle se refere ao aspecto orçamentário. Em particular pertinência com as fiscalizações, o próprio Tribunal emitia uma opinião da vinculação direta entre o orçamento e a possibilidade de fiscalizações a contento. Conforme delineado no Relatório de Atividades do ano de 1991, o TCU possuía o seguinte entendimento:

Entretanto os baixíssimos níveis de dotação orçamentária, verificados em 1988/1991 e mantidos em 1992, não permitem implementar integralmente, como seria desejável, os programas requeridos para obter maiores resultados no sentido acima indicado [...] O investimento no controle externo deve ser proporcional aos valores a fiscalizar. Nenhum programa governamental deveria ser aprovado e iniciado sem que estivessem assegurados recursos suficientes para custear seu controle [...] É indispensável, por isso, que seja radicalmente revista a política de

---

*previsto nos arts.70 e 71 da CF, notadamente na área de obras públicas.* In: Anais do VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. Brasília: TCU – SECOB, 2002, p.40) informam que: “Considerando a gravidade do contexto e as diversas conclusões negativas a respeito da execução de obras públicas a que chegaram diversas CPIs, o Congresso Nacional passou a inserir nas últimas Leis Orçamentárias Anuais dispositivo que veda a execução orçamentária referente a contratos com indícios de irregularidades graves, subsidiado por informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União”.

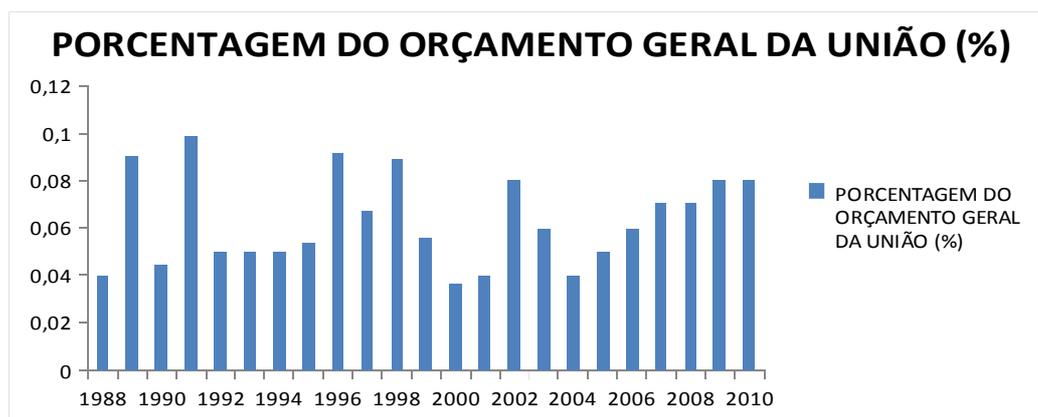
<sup>615</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. op. cit., p.168.

<sup>616</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2003, p.16.

atribuição de recursos orçamentários para o TCU em 1993.<sup>617</sup>

De fato, ARAÚJO<sup>618</sup> demonstra que no ano de 1991 a participação do orçamento do TCU no orçamento da União encontrava-se abaixo de índices semelhantes em países como Nicarágua, Venezuela, Equador e Costa Rica.

**Figura 3. Evolução da porcentagem da participação do orçamento do TCU no orçamento geral da União**



**Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.**

Em que pese esse entendimento esposado pelo TCU, observa-se da Tabela 11 e Figura 3 que em termos nominais o ano de 1991 foi, no período de 1988 a 2010, o que obteve maior participação no orçamento geral da União das verbas destinadas ao TCU. Resta claro que o grande problema nos anos iniciais pós 1988 sempre fora, como inclusive salientado pelo próprio Tribunal nos Relatórios e Pareceres das Contas Anuais do Governo (vide subcapítulo 4.2), a inflação, já que, trazendo todos os valores orçamentários, corrigidos monetariamente, para o período atual (Tabela 12), percebe-se de fato o baixo orçamento conferido ao Tribunal naqueles anos anteriores ao implemento do Real, que, em conjunto com uma série de medidas econômicas e fatores externos havidos na época, teve o condão de estabilizar os vultosos índices inflacionários.

<sup>617</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1991, p.8-9.

<sup>618</sup> ARAÚJO, Marcos Valério de. *Como controlar o Estado: reflexões e propostas sobre o controle externo nas Américas, Portugal e Espanha*. Brasília: UNITEC, 1992, p.69.

Tabela 11. Quadro orçamentário do TCU de 1988-1989

ANO	DOTAÇÃO FINAL <sup>619</sup>	TOTAL DE DESPESAS	PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (%) <sup>620</sup>
1988	Cr\$ 9.706.426.000,00	N.I.	0,04
1989	Cr\$ 93.227.000,00	N.I.	0,09
1990	Cr\$ 9.706.426.000,00	Cr\$ 9.579.917.000,00	0,04
1991	Cr\$ 57.799.796.000,00	Cr\$ 56.581.708.000,00	0,1
1992	Cr\$ 409.801.080.000,00	Cr\$ 406.938.047.000,00	0,05
1993	Cr\$ 12.195.946.220,00	Cr\$ 10.318.082.389,62	0,05
1994	R\$ 105.234.807,00	R\$ 103.358.641,00	0,05
1995	R\$ 238.916.601,00	R\$ 237.234.367,84	0,05
1996	R\$ 307.371.114,00	R\$ 307.314.705,86	0,09
1997	R\$ 368.018.744,00	R\$ 367.956.101,37	0,07
1998	R\$ 389.082.139,00	R\$ 388.210.703,78	0,09
1999	R\$ 352.862.011,00	R\$ 352.760.041,34	0,06
2000	R\$ 376.396.414,00	R\$ 375.489.058,52	0,04
2001	R\$ 459.235.525,00	R\$ 452.934.587,52	0,04
2002	R\$ 583.599.352,00	R\$ 579.312.245,62	0,08
2003	R\$ 627.892.364,00	R\$ 611.645.276,74	0,06
2004	R\$ 650.386.750,00	R\$ 643.138.878,66	0,04
2005	R\$ 782.640.654,00	R\$ 769.601.917,71	0,05
2006	R\$ 1.027.697.883,00	R\$ 990.567.522,01	0,06
2007	R\$ 1.069.737.575,00	R\$ 1.011.630.246,20	0,07
2008	R\$ 1.148.766.893,00	R\$ 1.141.782.586,56	0,07
2009	R\$ 1.283.683.899,72	R\$ 1.277.071.960,38	0,08
2010	R\$ 1.334.097.924,00	R\$ 1.324.591.751,32	0,08

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

A Tabela 12 traz os valores orçamentários para o ano de 2011, atualizando as quantias, o que permite, sem contaminação dos resultados, apreciar a variação existente da dotação final e das despesas do TCU ao longo dos anos analisados.

<sup>619</sup> Importante grifar que em todos os anos visitados o TCU teve que se socorrer de créditos suplementares para complementação orçamentária, sendo que os valores aqui trabalhados já os incluem.

<sup>620</sup> Percebe-se que nos Relatórios de Gestão do TCU dos anos de 1998 e 1999, onde se realiza um quadro evolutivo da porcentagem ocupada pelo orçamento do TCU no orçamento geral da União, há uma pequena discrepância de valores entre os anos de 1991 a 1998, a exemplo do demonstrado em relação ao ano de 1991, que se apontava a porcentagem tanto de 0,0991 quanto de 0,1233. Para os fins aqui almejados, e tendo em vista que a variação entre os dois citados relatórios é mínima, utilizou-se um valor médio entre ambos.

**Tabela 12. Quadro orçamentário do TCU de 1988-1989 (valores corrigidos monetariamente em 2011<sup>621</sup>)**

ANO	DOTAÇÃO FINAL (R\$ 2011)	TOTAL DE DESPESAS (R\$ 2011)	VARIAÇÃO DOTAÇÃO FINAL (%)	VARIAÇÃO DESPESAS (%)
1988	142.409.414	N.I.	*	*
1989	84.198.712	N.I.	-40,9%	*
1990	433.444.204	427.794.896	414,8%	*
1991	466.534.782	456.702.906	7,6%	6,8%
1992	266.328.906	264.468.226	-42,9%	-42,1%
1993	310.819.753	262.961.460	16,7%	-0,6%
1994	456.072.389	447.941.358	46,7%	70,3%
1995	899.479.676	893.146.359	97,2%	99,4%
1996	1.064.747.609	1.064.552.209	18,4%	19,2%
1997	1.183.910.394	1.183.708.874	11,2%	11,2%
1998	1.234.277.736	1.231.513.299	4,3%	4,0%
1999	935.275.627	935.005.352	-24,2%	-24,1%
2000	904.318.458	902.138.473	-3,3%	-3,5%
2001	993.658.954	980.025.464	9,9%	8,6%
2002	1.024.053.239	1.016.530.569	3,1%	3,7%
2003	1.002.374.272	976.437.243	-2,1%	-3,9%
2004	925.147.088	914.837.304	-7,7%	-6,3%
2005	1.094.850.406	1.076.610.278	18,3%	17,7%
2006	1.387.867.158	1.337.724.009	26,8%	24,3%
2007	1.355.144.498	1.281.534.083	-2,4%	-4,2%
2008	1.308.715.724	1.300.758.956	-3,4%	1,5%
2009	1.488.541.900	1.480.874.788	13,7%	13,8%
2010	1.396.778.064	1.386.825.261	-6,2%	-6,4%

**Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.**

Contudo, embora justificável a insatisfação do Tribunal quanto aos valores orçamentários de que dispunha nos anos iniciais pós 1988, já que, em termos reais, foram os anos que apresentaram os mais baixos montantes, o mesmo não pode ser dito acerca da procedência das asserções proferidas inicialmente que vinculavam diretamente o orçamento com o número de fiscalizações realizadas.

<sup>621</sup> A atualização destes valores, bem como dos demais valores ao longo do texto que foram trazidos para a data atual, se deu através do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas.

Decorre de um mero exercício simples de lógica que quanto maior o orçamento, maiores serão as possibilidades de execução de trabalhos e programas de fiscalização. De fato, não há como manter uma atividade regular e eficaz de controle sem que haja provisão de fundos compatível com o desempenho de seu exercício. Ademais, faz-se imprescindível que haja autonomia financeira<sup>622</sup> por parte dos entes fiscalizadores, a fim de não restarem passíveis de represálias indiretas por parte dos fiscalizados, com cortes orçamentários indevidos em seus recursos. No entanto, a análise entre o número de fiscalizações realizadas e o quantitativo orçamentário do TCU, em uma relação direta e exclusiva, mostra que a correlação é quase mínima (o coeficiente da correlação entre o orçamento e o total de fiscalizações realizadas foi de -0,26052797<sup>623</sup>, ou seja, considerando-se os extremos 1 e -1, onde 1 representa o grau máximo de correlação, evidencia-se, pelo reverso, que ainda que reduzido, há menos correlação direta entre esses dados do que acreditava o TCU). O mesmo se diga da correlação entre as despesas do TCU e as obras fiscalizadas, do período de 1997 a 2010, onde o coeficiente correlacional mostrou-se ainda mais afastado, totalizando -0,398083301.

Tem-se que embora o orçamento constitua elemento imprescindível para a melhoria quantitativa e qualitativa no número de fiscalizações, de forma isolada, sem o cotejo com outra série de variáveis (número de servidores do Tribunal,

<sup>622</sup> Sobre a autonomia financeira do TCU, AGUIAR e AGUIAR (op. cit., p.124) dispõem que “pode o Tribunal ter ordenadores de despesas próprios, sem dependência do Poder Executivo, elaborar e liquidar a folha de pagamento de seus servidores, ativos e inativos, realizar o pagamento de contratos com seus fornecedores, bem como reconhecer as dívidas de exercícios anteriores relativas a estes e àqueles, dentre outros atos de administração financeira e orçamentária”.

<sup>623</sup> BUSSAB e MORETTIN (*Estatística básica*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.86) definem correlação como uma medida de associação que avalia quanto uma nuvem de pontos em um gráfico de dispersão se aproxima de uma reta. Quanto mais ela se aproximar de uma reta com inclinação igual a 1, mais a medida se aproximará de 1. Quanto mais ela se aproximar de uma reta com inclinação igual a -1, mais a medida se aproximará de -1. A fórmula da correlação é dada por:

$$\text{Corr}(X, Y) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{x_i - x_{\text{med}}}{dp(X)} \right) \left( \frac{y_i - y_{\text{med}}}{dp(Y)} \right)$$

Onde  $x_{\text{med}}$  é o valor médio de  $x$  e  $dp(X)$  é o desvio padrão de  $X$ . O coeficiente de correlação satisfaz a seguinte propriedade:

$$-1 \leq \text{corr}(X, Y) \leq 1$$

Desta maneira, tem-se que o coeficiente de correlação nos dá quanto a variação de uma determinada variável  $X$  ocorre na mesma “direção” da variação de outra variável  $Y$ . É importante ter em mente que um alto valor de coeficiente de correlação não implica causalidade, ou seja, o fato de duas variáveis terem alto valor de correlação não permite afirmar que uma variável está causando outra, mas apenas que nos dados observados existe correlação entre as variáveis.

solicitações do Congresso Nacional, número de licitações e contratos existentes, infraestrutura do Tribunal, inovações legislativas etc), não possui a relação direta e significativa invocada pela Corte de Contas. Na verdade, os problemas vivenciados pelo Tribunal em relação ao orçamento se deram, como já ressaltado anteriormente, até meados dos anos 90, devido aos inacreditáveis índices inflacionários existentes, ocasionando uma constante perda do valor da moeda brasileira, e, ademais, quanto à forma como se encontravam distribuídas as despesas orçamentárias, pois, como trazido à baila pelo próprio Tribunal nos Relatórios de Gestão dos anos de 1994, 1995 e 1996, os gastos com pessoal eram por demais elevados (e.g., no ano de 1995 o dispêndio com pessoal totalizou 85,24% do total de despesas do Tribunal<sup>624</sup>), se tornando um verdadeiro problema crônico.

De fato, se percebe que a evolução de despesas orçamentárias do TCU em valores atuais encontra-se, em termos de correlação, praticamente equivalente ao aumento no número de cargos ocupados, atingindo, da análise de 1992 a 2010, o coeficiente de 0,75 (embora seja esperado e necessário que para que haja mais cargos tenha-se mais dinheiro, a correlação mostrou-se muito elevada, podendo ser entendida em um sentido inverso – mas não absoluto -, ou seja, à medida que há mais servidores, as despesas continuam sendo consumidas em altos níveis e quase exclusivamente pela cifra de pessoal).

O aspecto de pessoal do Tribunal de Contas da União também se mostra pertinente, tendo em vista que, logicamente, um maior número de servidores qualificados<sup>625</sup> é, em tese, capaz de promover um maior número de atividades concernentes aos objetivos da Corte. Neste aspecto, vide Tabela 13 que demonstra a variação no número de cargos existentes e ocupados do TCU no período estudado<sup>626</sup>.

<sup>624</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1995, p.48.

<sup>625</sup> Ainda em 2002, RIBEIRO (*Controle...*, p.92-93) já informava o grande volume de cursos de treinamento oferecidos pelo TCU aos seus servidores, ministrando em média 2,5 treinamentos ano para cada servidor, investindo também em cursos de especialização, mestrado e doutorado. Porém, o autor critica que não há um foco organizacional e estratégico claro no oferecimento destes cursos, o que seria fundamental para um melhor desenvolvimento do serviço ali exercido.

<sup>626</sup> A fim de suprir as lacunas informativas sobre os cargos do TCU referente aos anos de 1989 a 1991, que não constam dos Relatórios de Atividade e Gestão do Tribunal, solicitamos uma

Tabela 13. Evolução de cargos no TCU de 1989-2010

ANO	CARGOS EFETIVOS	CARGOS OCUPADOS	VARIAÇÃO EFETIVOS	VARIAÇÃO OCUPADOS
1989	N.I.	1799	*	*
1990	N.I.	1908	*	6,059%
1991	1931	1865	*	-2,254%
1992	2002	1877	3,677%	0,643%
1993	2002	1814	0,000%	-3,356%
1994	1955	1875	-2,348%	3,363%
1995	2120	1964	8,440%	4,747%
1996	2120	2067	0,000%	5,244%
1997	2120	2012	0,000%	-2,661%
1998	2120	1958	0,000%	-2,684%
1999	2120	1983	0,000%	1,277%
2000	2120	2023	0,000%	2,017%
2001	2120	2051	0,000%	1,384%
2002	2120	2018	0,000%	-1,609%
2003	2220	2035	4,717%	0,842%
2004	2220	2169	0,000%	6,585%
2005	2320	2237	4,505%	3,135%
2006	2420	2381	4,310%	6,437%
2007	2514	2354	3,884%	-1,134%
2008	2611	2581	3,858%	9,643%
2009	2710	2653	3,792%	2,790%
2010	2710	2648	0,000%	-0,188%

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

Em que pese ter havido uma estagnação durante oito anos na quantidade de cargos efetivos do Tribunal (de 1995 a 2002, durante as duas gestões do Presidente FHC, existiam 2.120 cargos no âmbito do TCU), em um período que, ao que tudo indica, estava a se exigir mais da Corte de Contas da União (tome-se como exemplo o número de obras fiscalizadas<sup>627</sup>, que de 1997 a 2002 teve uma variação de 353%, demonstrando a clara necessidade no aumento de pessoal

---

pesquisa à Corte de Contas por intermédio de sua ouvidoria (cadastrada sob o númro 4321), vindo a seguinte resposta, em 24 de janeiro de 2012, por intermédio de correio eletrônico: “Informamos que, no momento, não temos relatórios disponíveis para prestar a informação solicitada”.

<sup>627</sup> Está-se aqui a trabalhar com a atuação real do TCU, pois, como explica ROCHA (op. cit., p.237), seria possível, embora assim não seja, aprimorar a efetividade do trabalho do Tribunal sem que o quadro de servidores precisasse ser aumentado, bastando que fosse priorizado o instrumento tido como mais eficaz, qual seja, as fiscalizações *in loco*.

capacitado para corresponder a demanda<sup>628</sup>), fato é que ao longo de quase vinte anos, houve uma variação considerável no número de cargos do Tribunal, passando de 1.931 em 1991, para 2.710 em 2010 – variação de 40,34%.

### 4.3.3

#### Ouvidoria e denúncias

Reconhecendo a necessidade de uma maior interação entre a sociedade civil e o Tribunal, ampliando o controle social sobre a Administração Pública, desenvolvendo em cada cidadão uma consciência de co-responsabilidade com a coisa pública, o TCU, em 2003, “passou a incluir em seus Planos Estratégicos, o estímulo ao controle social como objetivo institucional (Portarias TCU nºs 59/2003 e 002/2006), estabelecendo metas voltadas ao fortalecimento desse controle (Portaria nº 28/2005)”.<sup>629</sup>

Neste aspecto, no ano de 2004, por meio da Resolução nº 169/2004 do Tribunal de Contas da União<sup>630</sup>, foi criada na estrutura do Tribunal<sup>631</sup> a ouvidoria,

<sup>628</sup> Não obstante fosse necessário um aumento no número de servidores para cobrir os misteres do TCU, tem-se que o Tribunal sempre possuiu, pelo menos no período pós 1988, um elevado número de servidores quando comparado com outras Entidades Fiscalizadoras Superiores. Em um estudo econômico realizado entre várias daquelas entidades ao redor do mundo, no início da década de 90, BLUME e VOIGT (Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. *ICER Working Paper*, mar. 2007, p.2) constataram que o somatório do total de servidores de aproximadamente 60 EFS analisadas alcançava 124.000, o que daria uma média de cerca de 2.066 funcionários por Entidade, colocando o TCU abaixo daquele valor (1931 cargos efetivos em 1991, por exemplo). No entanto, os autores informam que a elevação do valor total de servidores foi ocasionada pela situação da China, que possuía sozinha 81.311 servidores. Desse modo, caso se desconsidere a variável chinesa, se estaria lidando com 42.689 funcionários, que, em um universo de 59 EFS (retirando-se a China), alcançaria a média de 723 servidores por Entidade, valor, portanto, aquém dos números representativos da situação brasileira.

<sup>629</sup> BREDER, Jane Carvalho. *Controle social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União*. In: Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.195.

<sup>630</sup> As principais regras de regulamentação sobre a tramitação de informações da ouvidoria se deram com a Portaria do TCU nº 121, de 13 de junho de 2005. Atualmente, a Resolução que instituiu a ouvidoria (169/2004) encontra-se revogada pela Resolução nº 240/2010, que veio a tratar sobre a matéria.

<sup>631</sup> Conforme informações prestadas pela própria ouvidoria, na data de 31 de outubro de 2011, mediante *email*, em atendimento à solicitação cadastrada sob o nº 1181: “Esclarecemos que a Ouvidoria é dirigida por 1 Ouvidor e conta com a função de confiança de 01 Assessor. O critério de escolha é de livre nomeação do Presidente do TCU dentre os servidores de carreira

entendida como um instrumento que veio a diminuir a distância existente entre administrados e o TCU, engrandecendo o controle social sobre a Administração Pública, bem como conferindo maior transparência<sup>632</sup> e eficiência à própria atuação da Corte de Contas. Como salientado pela própria Corte, ao tratar sobre a criação da ouvidoria, “por seu intermédio, é possível receber informações da comunidade a respeito de ato praticado por agente público jurisdicionado, assim como sugestão de aprimoramento, crítica ou reclamação de serviço prestado pelo próprio Tribunal”<sup>633</sup> e, também, que seu escopo é a contribuição para a “defesa da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência dos atos administrativos praticados por autoridades, servidores e administradores públicos, bem como na proteção dos demais princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública”.<sup>634</sup>

A fim de facilitar o acesso do cidadão à ouvidoria do Tribunal, encontram-se disponíveis, desde a sua instituição, quatro meios de acesso principais: a) formulário eletrônico disponível no *site* do Tribunal; b) por meio de correio eletrônico (*e-mail*); c) através do correio postal; e d) por telefone e/ou fax, cuja ligação é gratuita. Ademais, tem-se também o atendimento presencial, que deve ser agendado previamente por telefone.

Recentemente, em 11 de outubro de 2011, teve-se notícia acerca do aprimoramento dos mecanismos da ouvidoria, com a implantação do novo sistema de ouvidoria, o “*Sisouv Web*”, cuja criação iniciou-se no final de 2009, tendo por objetivo “aprimorar o tratamento das manifestações e facilitar o acesso do cidadão”, permitindo, por exemplo, a vinculação de vídeos e fotos nas

---

do Tribunal. Não existe um período de mandato. Existe uma função comissionada para o cargo de Ouvidor. Desde a sua criação (2004) a Ouvidoria teve 4 ouvidores. O atual ouvidor é o Auditor Federal de Controle Externo Eduardo Duailibe Murici. A ouvidoria está vinculada a Secretaria Geral da Presidência do TCU”.

<sup>632</sup> Como invocado por LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES (op. cit., p.754), a partir da Constituição de 1988, as grandes inovações no que tange os Tribunais de Contas, foram as medidas que visaram ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade civil na fiscalização, com instrumentos como a informatização do controle das contas públicas, e a criação de escolas de contas e ouvidorias.

<sup>633</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2004, p.9.

<sup>634</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2004, p.51.

manifestações realizadas pelo sítio eletrônico do Tribunal.<sup>635</sup>

Como levantado por LOUREIRO, TEIXEIRA e PRADO, as ouvidorias de contas no Brasil só vieram a ser institucionalizadas na última década, e, muito embora salutar a criação da ouvidoria do TCU no ano de 2004, sua iniciativa encontrava-se atrasada em relação aos Tribunais de Contas Estaduais, uma vez que a criação da primeira ouvidoria, no ano de 2000, foi realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, seguido pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul em 2003 e de Roraima em 2004. Afirmam aqueles autores que a razão de ser dessa institucionalização muito provavelmente se relacionou diretamente com advento da LRF, no ano de 2000.<sup>636</sup>

Realmente, com a vinda do supracitado diploma legal, que demandou uma ampliação nos quesitos de transparência governamental, alargando, de igual forma, o número de exigências na gestão público-orçamentária, e, conseqüentemente, exigindo uma atuação mais firme das instituições de controle de contas, fazia-se necessário ao TCU se socorrer do auxílio da população para a apuração de irregularidades, bem como se mostrar transparente, por meio da aceitação de sugestões, críticas e consultas, o que eclodiu com a instalação do mecanismo de ouvidoria.

Conforme se infere da Tabela 14, a utilização da ouvidoria do TCU vem sendo intensificada com o passar dos anos, onde desde o ano seguinte a sua implantação (2005)<sup>637</sup>, até o final de 2010, houve uma variação de 138% do total de hipóteses de uso da ouvidoria.

---

<sup>635</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *TCU inaugura novo sistema de ouvidoria*. 11 out. 2011. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes\\_noticias?noticia=3832700](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=3832700)>. Acesso em: 12 out. 2011.

<sup>636</sup> LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; PRADO, Otávio. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *O&S*, Salvador, v.15, n.47, out./dez. 2008, p.116.

<sup>637</sup> Tendo em vista que a ouvidoria só iniciou suas atividades em junho de 2004, a fim de não contaminar a análise da variação com dados que seriam incomparáveis, preferível cotejar a variação a partir de 2005, onde a ouvidoria atuou durante o ano inteiro.

Tabela 14. Atuação da Ouvidoria do TCU de 2004-2010

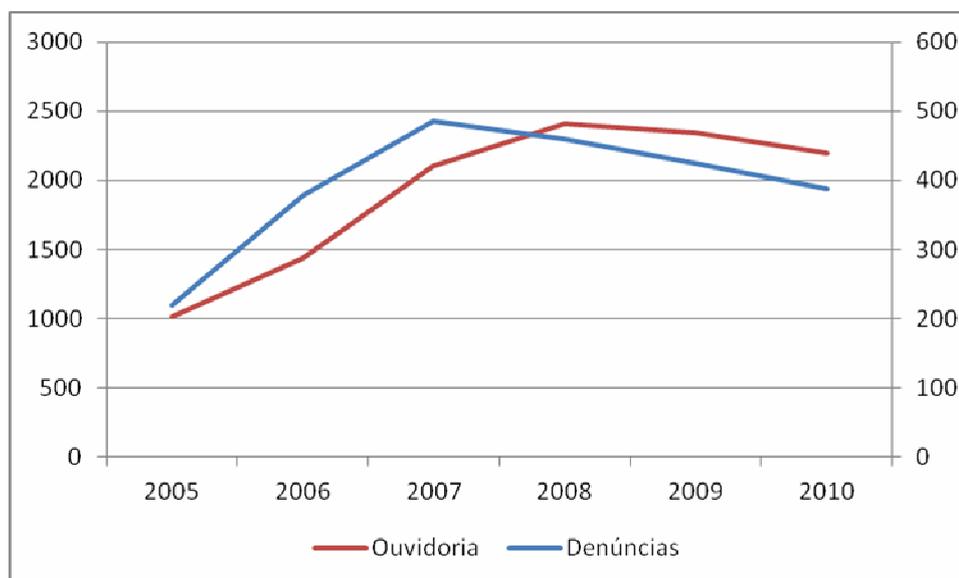
ANO	INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	OUTROS <sup>638</sup>	TOTAL	VARIAÇÃO DO TOTAL (%)
2010	2.196	4.070	6.266	-0,12%
2009	2.341	3.933	6.274	2,79%
2008	2.408	3.696	6.104	26,04%
2007	2.105	2.738	4.843	30,12%
2006	1.442	2.280	3.722	41,90%
2005	1.018	1.605	2.623	*
JUN/2004	400	800	1.200	*

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 2004-2010.

A instituição da ouvidoria, como decorrência lógica e natural, trouxe reflexos nas denúncias autuadas e apreciadas pelo TCU (de acordo com a Tabela 10, a partir de 2004 a tendência da variação no número de denúncias apreciadas foi de aumento, com alguns insignificantes declínios em relação ao ano antecedente, alcançando, *e.g.*, uma variação de 60,67% de 2006 para 2007, bem como nas denúncias autuadas, com um patamar máximo de variação de 71,82% de 2005 para 2006). Conforme visto acima, a ouvidoria veio a aproximar o TCU da sociedade, permitindo que o cidadão apresente ao Tribunal sugestões, críticas, pedidos de informações e, interessante neste momento, ofereça denúncia de irregularidades, ou seja, parte fundamental do trabalho da ouvidoria constituiu no aprimoramento e abertura ao público em geral, de forma mais transparente e facilitada, do instrumento da denúncia. Deste modo, analisa-se da Figura 4, colacionada a seguir, a relação gráfica semelhante entre o número de denúncias de irregularidades recebidas pela ouvidoria e as apreciadas pelo TCU.

<sup>638</sup> Está-se a tratar de solicitações de informações, reclamações, críticas, elogios, sugestões e orientações de caráter geral.

**Figura 4. Relação entre número de denúncias apreciadas pelo TCU e denúncias recebidas por meio da ouvidoria**



**Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 2005-2010.**

A denúncia isoladamente, sem necessitar estar inserida no contexto da ouvidoria, sempre fora compreendida como “um dos mais importantes conectores entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade, posto que permite a qualquer dos seus membros iniciar a 'prestação de serviço' de verificação”.<sup>639</sup> Nesse sentido, analisando a evolução no número de denúncias autuadas e apreciadas pelo TCU nos anos de 1998, 1999 e 2000, SANTOS afirma que tem havido um engajamento crescente na fiscalização da Administração Pública realizada pelos cidadãos.<sup>640</sup> Essa mesma conclusão pode ser ampliada para todo o período aqui trabalhado, já que entre o ano de 1998 até 2010 apura-se um crescimento de 231,62% no número de denúncias autuadas, e de 169,07%, concernente aos anos de 1994 e 2010, no que se refere às denúncias apreciadas, demonstrando uma forte participação proativa cidadã.

Outrossim, da Tabela 15 observa-se que os anos de 1991 e 1992 possuíam o maior número de denúncias apreciadas do período, pelo menos até o advento da ouvidoria em 2004, que ampliou aqueles quantitativos. A explicação para tal fato,

<sup>639</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal...*, p.365.

<sup>640</sup> SANTOS, Jair Lima. TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. *Revista do TCU*, Brasília, a.33, n.94, out./dez. 2002, p.36.

onde ainda se estava iniciando o desenvolvimento do TCU pós 1988, não havendo ainda uma efetiva abertura ao controle social, advém muito mais das circunstâncias políticas daquele período do que de qualquer atuação específica da Corte, já que ambos os anos mencionados se referem à gestão Collor, marcada pelo elevado número de irregularidades, que ocasionaram, de forma positiva em relação ao aspecto de interação do Tribunal com a sociedade, um maior número de denúncias ao TCU.

**Tabela 15. Denúncias autuadas e apreciadas pelo TCU de 1989-2010**

ANO	AUTUADAS (APRECIADAS)	VARIAÇÃO DAS APRECIADAS	VARIAÇÃO DAS AUTUADAS
2010	388 (522)	-0,19%	-8,49%
2009	424 (523)	6,52%	-7,63%
2008	459 (491)	14,45%	-5,56%
2007	486 (429)	60,67%	28,57%
2006	378 (267)	30,88%	71,82%
2005	220 (204)	-0,49%	15,79%
2004	190 (205)	48,55%	1,60%
2003	187 (138)	0,00%	26,35%
2002	148 (138)	40,82%	-8,07%
2001	161 (98)	-28,99%	-9,04%
2000	177 (138)	18,97%	0,00%
1999	177 (116)	-17,73%	51,28%
1998	117 (141)	-21,23%	*
1997	N.I. (179)	11,18%	*
1996	N.I. (161)	-5,29%	*
1995	N.I. (170)	-5,03%	*
1994	N.I. (179)	10,49%	*
1993	198 (162)	10,49%	*
1992	N.I. (211)	8,76%	*
1991	N.I. (194)	*	*
1990	N.I. (N.I.)	*	*
1989	N.I. (N.I.)	*	*

**Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.**

No âmbito procedimental do Tribunal, algumas considerações são pertinentes em relação às denúncias: a) no que tange o anonimato, o entendimento consagrado é o de sua vedação relativa<sup>641</sup>, constituindo ato ilegal a instauração de procedimento administrativo com base em denúncia anônima. No entanto, caso se vislumbre indícios da materialidade dos fatos constantes na denúncia anônima,

<sup>641</sup> “Caso o TCU receba uma denúncia anônima contendo indícios de irregularidades consideradas graves, o Tribunal poderá apurar os fatos tendo em vista sua competência para atuar de ofício. Nesse sentido, foram prolatados, por exemplo, os Acórdãos n°s 2.989/2005 – 1ª Câmara e 1.859/2005 – Plenário” (ALMEIDA, Guilherme Henrique La Rocque. *Lei orgânica...*, p.62).

deverá haver a promoção de diligências para a sua apuração, instaurando-se um processo desvinculado das alegações apócrifas; b) ainda sobre o anonimato, o artigo 55, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, previa que o Tribunal poderia manter sigilo sobre o autor e objeto da denúncia, decidindo revelá-lo ou não. Contudo, o STF decidiu, *incidenter tantum*, pela inconstitucionalidade da manutenção daquele sigilo (MS nº 24.405/DF; Rel. Carlos Velloso; 3 de dezembro de 2003), ocasionando, posteriormente, a edição da Resolução nº 16, de 2006, do Senado Federal, suspendendo a eficácia daquele dispositivo; c) embora o processo administrativo possa ser iniciado com base na denúncia ofertada, o denunciante, em regra, não integra o processo como parte, não lhe sendo cabível nem mesmo o direito de recorrer da decisão proferida.<sup>642</sup> No entanto, consolidou-se no Tribunal, por meio da Decisão nº 1.017/2005 – Plenário, que se o denunciante demonstrar, de forma clara e objetiva, a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, poderá integrar a relação processual na qualidade de interessado<sup>643</sup>; d) tendo em vista que muitas denúncias de irregularidades acabam sendo vinculadas por meio de instrumentos de imprensa, constituindo um verdadeiro controle social e auxiliando sobremaneira o controle horizontal do TCU, a Corte de Contas regulamentou os procedimentos para a sua apuração por meio da Portaria nº 68, de 3 de fevereiro de 1997, vindo posteriormente a ser revogada, com a nova redação dada pela Portaria nº 231, de 31 de outubro de 2002, atualmente em vigor.

#### 4.3.4

#### Condenações e cobrança executiva

Outro aspecto da atuação cotidiana do TCU que merece amplo destaque se refere à cobrança executiva de seus julgados. Primeiramente, ressalte-se que de acordo com o texto constitucional contido no artigo 71, §3º, as decisões do TCU que imputarem débito ou multa possuem eficácia de título executivo, não necessitando, assim, haver eventual inscrição daqueles débitos e/ou multas em

<sup>642</sup> FERNANDES FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal...*, p.365-367.

<sup>643</sup> ALMEIDA, Guilherme Henrique La Rocque. *Lei orgânica...*, p.62.

dívida ativa, sendo passíveis de execução desde logo.<sup>644</sup>

A despeito da prerrogativa do Tribunal em emitir decisões condenatórias com eficácia de título executivo extrajudicial, ele não possui a legitimidade ativa para a execução daqueles perante o Poder Judiciário.<sup>645</sup> Na esfera Federal quem possui a legitimidade, na maioria dos casos, é a Advocacia Geral da União (AGU) – de forma ilustrativa, verifica-se que no ano de 2007, de todos os processos de cobrança executiva, 54,6% estavam a cargo da AGU<sup>646</sup> -, sendo que há também hipóteses de entidades da Administração Pública que possuem procuradorias próprias, não abrangidas pela competência da AGU, a exemplo da empresa pública Banco do Brasil, que possui órgãos jurídicos próprios para a execução de seus créditos. O encaminhamento das peças necessárias para aqueles legitimados, a fim de se promover a cobrança executiva, no âmbito do TCU fica a cargo do Ministério Público de Contas.<sup>647</sup>

Ainda que este trabalho esteja limitado à análise da atuação do TCU, cumpre transcrever importante passagem constante do Relatório de Atividades do TCU do ano de 1996, onde se debate a eficácia das condenações daquela Corte:

Assim, é importante entender que a efetividade da ação do controle externo não se esgota na atuação do TCU. Deve ser considerada também a participação de outras instituições, como o Congresso Nacional, o Ministério Público e o Poder Judiciário.<sup>648</sup>

Referido trecho encontra-se contextualizado no baixo retorno dos valores

<sup>644</sup> “Dessa forma, quando o Tribunal condena determinado responsável ao pagamento de débito e/ou multa, não há necessidade de se rediscutir, no âmbito do Poder Judiciário, a certeza e a liquidez da dívida, bastando que se dê início ao processo de execução, sendo desnecessária, portanto, a inscrição do responsável em dívida ativa” (AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. op. cit., p.243).

<sup>645</sup> “Embora haja alguns entendimentos e até mesmo dispositivos constitucionais de Estados que admitem que o Tribunal de Contas possa executar as suas próprias decisões, o STF decidiu em sentido contrário, considerando inconstitucional dispositivo nesse sentido da Constituição do Estado de Sergipe, com fundamento no citado art.71, §3º, que não permitiria tal amplitude” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. op. cit, p.1096).

<sup>646</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2007, p.56.

<sup>647</sup> Atualmente a sistematização dos procedimentos de cobrança executiva encontra-se insculpida na Resolução do TCU nº 178/2005, que sofreu alterações pela Resolução TCU nº 218, de 29.10.2008.

<sup>648</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1996, p.18.

encaminhados à cobrança executiva<sup>649</sup>, onde se constata que menos de 1% dos valores dos débitos submetidos à cobrança judicial são recuperados na Justiça.<sup>650</sup> Aqui, eventuais críticas sobre a inefetividade do Tribunal caem por terra, pois, neste aspecto, caso fossem devolvidos todos os valores decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal, o retorno aos cofres públicos seria expressivo, sendo que os baixíssimos índices das quantias recuperadas judicialmente não são imputáveis ao TCU.

Dessarte, observa-se da Tabela 16 o aumento no número de condenações proferidas pela TCU e dos números de condenados por contas irregulares, em especial a partir do ano 2000<sup>651</sup> – decorrência natural da normatização da Lei de Responsabilidade Fiscal -, bem como dos valores imputados aos responsáveis (e.g., variação de 338,20% do ano 2000 para 2001), robustecendo a assertiva acima transcrita de que o baixo retorno dos valores encaminhados para cobrança executiva não decorre de alguma omissão do Tribunal.

**Tabela 16. Condenações pelo TCU de 1991-2010<sup>652</sup>**

ANO	CONDENADOS POR CONTAS IRREGULARES	OUTRAS CONDENAÇÕES	TOTAL	VALOR ATUALIZADO DE MULTAS+DÉBITOS – 2011	VARIAÇÃO DOS VALORES
1991	183	329	512	N.I.	*
1992	233	140	373	N.I.	*
1993	N.I.	N.I.	338	R\$ 137.433.643,90	*
1994	N.I.	N.I.	1.480	N.I.	*
1995	565	63	628	R\$ 45.496.344,00	*

<sup>649</sup> “Apesar de todo o esforço da máquina administrativa, o sucesso das ações de execução tem se demonstrado de pequena monta, até mesmo pelo fato de que, em casos de desvio de recursos, o responsável condenado não possui, na maioria das vezes, bens declarados suficientes para a quitação do débito” (ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; MENDES, André Luiz. op. cit., p.33).

<sup>650</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1997, p.21.

<sup>651</sup> A explicação para a variação dos valores das condenações possui estreita vinculação com as razões que serão apresentadas para a variação dos valores das cobranças executivas. De fato, embora não haja necessariamente o encaminhamento para cobrança executiva dos valores decorrentes das condenações no mesmo ano, o que faz com que os valores não sejam idênticos ano a ano, certo é que há uma correlação muito alta entre ambas as variáveis (coeficiente de 0,7889), permitindo que, na maioria das hipóteses, possa-se utilizar as explicações de uma como válidas para a outra.

<sup>652</sup> Não há quaisquer informações fornecidas pelo TCU sobre os anos de 1989 e 1990. Ademais, em relação aos outros anos anteriores a 1995, no que se refere ao total de condenados, valores de débitos e multas aplicadas, denúncias recebidas, o Tribunal informou, em 29 de dezembro de 2011, mediante requisição cadastrada na ouvidoria com o número 4321, que “os dados gerenciais consolidados mais antigos a qual temos acesso são de 1995.”

1996	954	93	1.047	R\$ 261.455.727,40	474,67%
1997	1.254	99	1.353	R\$ 79.401.263,20	-69,63%
1998	937	69	1.006	R\$ 136.738.229,30	72,21%
1999	845	148	993	R\$ 98.331.803,90	-28,09%
2000	1.263	192	1.455	R\$ 176.144.034,70	79,13%
2001	1.170	213	1.383	R\$ 771.854.762,10	338,20%
2002	1.418	265	1.683	R\$ 1.326.887.538,10	71,91%
2003	1.135	280	1.415	R\$ 1.338.168.272,50	0,85%
2004	1.044	234	1.278	R\$ 546.564.241,40	-59,16%
2005	1.285	199	1.484	R\$ 506.935.374,10	-7,25%
2006	1.512	220	1.732	R\$ 678.775.699,90	33,90%
2007	1.574	315	1.889	R\$ 660.076.781,60	-2,75%
2008	1.807	254	2.061	R\$ 1.199.494.055,80	81,72%
2009	2.122	317	2.439	R\$ 1.431.245.545,50	19,32%
2010	2.450	435	2.885	R\$ 1.539.085.540,80	7,53%

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

Dentre as variadas razões para o negativo retorno dos valores condenatórios do TCU (prescrição, não localização dos devedores ou seus bens - art. 40 da Lei nº 6.830/80 –, recebimento de embargos à execução com efeito suspensivo etc), a que emerge com mais força na literatura especializada, e no entendimento do próprio Tribunal, se refere à revisibilidade judicial das condenações impostas pelo TCU. Como visto anteriormente (vide subcapítulo 3.2.3.3), esta questão remete ao debate sobre o caráter jurisdicional ou não da Corte. Conforme exposto naquela ocasião, o debate teórico ao redor desse ponto não constitui objeto deste trabalho, sendo, a *contrario sensu*, relevante aqui o entendimento prático do posicionamento que vem sendo adotado reiteradamente pelo Poder Judiciário.

As Cortes Judiciais Superiores do país, de forma majoritária, tem consolidado o entendimento de que os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário, sendo que suas decisões somente têm o condão da formação da chamada “coisa julgada administrativa”, não impedindo, portanto, a revisibilidade de seus acórdãos pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, representando este posicionamento<sup>653</sup>, decidiu recentemente a Primeira Turma do STJ, assentando

<sup>653</sup> Veja-se também RESP 200101935620, José Delgado, STJ – Primeira Turma, DJ Data:

que a “atuação do TCU, na qualidade de Corte Administrativa não vincula a atuação do Poder Judiciário, nos exatos termos art. 5º, inciso XXXV, CF.88, segundo o qual, nenhuma lesão ou ameaça de lesão poderá ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário”, e também, invocando Maria Sylvia Zanella Di Pietro, alegou que “além disso, como o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, as suas decisões não têm forma de coisa julgada, sendo sempre passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, com fundamento no artigo 5º, inciso XXV, da Constituição” (RESP 200800359416, Luiz Fux, STJ – Primeira Turma, DJE Data: 03/12/2009).

De igual forma, a ex-Ministra do STF, Ellen GRACIE, já afirmava, em consonância com o entendimento promulgado pelo Supremo Tribunal Federal, que

Ante tal quadro, o controle externo da atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70 da Constituição), a cargo do Congresso Nacional e exercido com o auxílio do tribunal de Contas (art. 71 da Constituição), sujeita-se ordinariamente ao mesmo regime de controle judicial.<sup>654</sup>

A fim de alterar esse quadro, que permite que uma decisão do TCU seja revista, desconstituindo, muitas vezes, os débitos imputados, o Plenário da Corte de Contas proferiu a Decisão nº 331, de 12/07/95, na qual se propôs ao Congresso Nacional uma nova redação para o §3º do art. 71 da Constituição Federal, almejando que as condenações do Tribunal tivessem força de título executivo judicial, o que impediria sua revisibilidade.<sup>655</sup> No entanto, a proposta não recebeu acolhimento dos parlamentares, mantendo-se a redação originária daquele preceito constitucional, perpetuando-se, desta feita, os problemas supramencionados.

---

19/12/2002.

<sup>654</sup> GRACIE, Ellen. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista do TCU*, Brasília, a.38, n.110, set./dez. 2007, p.8.

<sup>655</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1996, p.96.

**Tabela 17. Cobrança executiva dos títulos executivos consolidados pelo TCU de 1989-2010**

ANO	VALORES (DÉBITOS + MULTAS) – R\$	TÍTULOS EXECUTIVOS <sup>656</sup>	PROCESSOS
1989	N.I.	N.I.	N.I.
1990	N.I.	62	79
1991	3.723.154,07	124	125
1992	7.974.871,59	111	121
1993	20.989.429,21	105	99
1994	11.813.422,77	421	841
1995	49.032.935,64	N.I.	593
1996	31.790.030,81	N.I.	308
1997	25.877.346,58	N.I.	318
1998	17.787.105,08	N.I.	379
1999	23.369.476,81	N.I.	384
2000	17.900.375,83	N.I.	159
2001	493.000.000	1400	1363
2002	560.801.940,03	N.I.	1151
2003	382.214.123,91	1343	1461
2004	1.010.896.221,25	1948	1741
2005	422.970.882,74	1512	1504
2006	354.841.547,05	2118	2112
2007	600.154.380,88	1513	1747
2008	1.582.505.388,45	1967	2924
2009	1.227.994.270,64	3071	2497
2010	1.427.150.216,8	2438	2559

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

As Tabelas 17 e 18 demonstram a variação havida nos valores encaminhados para a cobrança executiva, o número de títulos executivos formalizados, e o número de processos referentes a esses títulos. Primeiramente, como já verificado na maioria dos elementos analisados, não há informações suficientes no que se refere ao ano de 1989, restando prejudicado o seu cotejo com os demais anos. Quanto aos outros períodos, é possível fazer algumas considerações pertinentes que esclarecem certas diferenças significativas havidas em determinados anos: a) dos elementos e informações colimados até então, não é

<sup>656</sup> De 1990 a 1994, a terminologia usada no relatório de atividades de 1994 é processo de cobrança executiva encaminhado aos órgãos competentes para execução, ao invés de título executivo.

possível uma completa explicação razoável, sem que se debande para o campo das idiosincrasias infundadas, para a grande variação no número de processos (749,5%) verificada entre o ano de 1993 e 1994. Não obstante a asserção do TCU de que esse aumento representa simplesmente “uma maior efetividade da ação fiscalizadora do Tribunal”<sup>657</sup>, confundindo desse modo causa e efeitos, não é satisfatório justificar um aumento tão elevado evocando um grau maior de efetividade, sem ao menos trazer explicações de ordem financeira, material, legislativa etc. Contudo, sem se pretender uma explanação concreta sobre a questão, pode-se supor a conjunção de vários elementos que contribuíram para a indigitada elevação percentual, como por exemplo o aumento orçamentário e de cargos ocupados no TCU de 1993 a 1994 (46,7% e 3,363%, respectivamente), e também o advento da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu normas gerais de contratação e licitação da Administração Pública, ampliando as exigências então existentes para os interessados em contratar com a Administração, acarretando, logicamente, uma maior possibilidade de irregularidades a serem apuradas pelo TCU; b) o decréscimo no número de processos do ano de 1994 para 1995, bem como até o ano de 1999, teve como causa principal a Decisão do TCU nº 466/95 – Plenário, com fundamento no artigo 93<sup>658</sup> da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), “que autorizou o arquivamento dos processos com valor inferior a 1.500 UFIRs”<sup>659</sup>; c) a maior diminuição no número de processos do período analisado, que se deu do ano de 1999 para 2000, totalizando -58,6%, decorreu principalmente da extinção do índice monetário então utilizado para representação das cobranças, qual seja, a Unidade Fiscal de Referência - UFIR, por meio da Medida Provisória nº 1.973-67, de 26.10.2000, tendo o TCU, ante esse fato, deixado de organizar os processos temporariamente até que uma nova sistemática fosse acolhida<sup>660</sup>, o que só veio a ocorrer em 13.12.2000, com o Acórdão nº 1.122/2000 -TCU – Plenário, quando

<sup>657</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório de gestão*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1994, p.22.

<sup>658</sup> “Art. 93. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá determinar, desde logo, o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação”.

<sup>659</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 1997, p.20.

<sup>660</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2000, p.21.

então o Tribunal passou a adotar, a partir de 27.10.2000, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, para fins de atualização monetária das dívidas; d) a impressionante variação de 2654,1% nos valores de débitos e multas encaminhados para cobrança executiva, bem como a variação de 757,2% no número de processos do ano 2000 para 2001, se justifica, precipuamente, pelo advento da LRF, que impôs uma série de regras de responsabilidade quanto aos administradores públicos, ocasionando, por consequência, um maior número de sanções<sup>661</sup> e valores a serem exigidos judicialmente, em conjunto com o fato de que a partir do ano 2000 não mais se impôs o limite de 1.500 UFIR's, antes existente, para o encaminhamento dos débitos para cobrança<sup>662</sup>; e) a diferença a maior de 38% dos valores atualizados cobrados no ano de 2002 em relação a 2003 se deve ao fato, como lembrado por FERNANDES<sup>663</sup>, que se incluiu no exercício de 2002 os valores relativos às elevadas penalidades aplicadas pelo Tribunal aos responsáveis da famigerada obra do TRT/SP; f) o decréscimo de 58,9% entre os anos 2004 e 2005 possui estreita conexão com a baixa nos valores da condenação (tabela 16) de 59,16% de 2003 para 2004, já que, na sua maioria, foram os valores consolidados em 2004 que foram encaminhados para cobrança em 2005, e que, segundo o próprio Tribunal, se justifica pelos altos valores decorrentes do julgamento de uma Tomada de Contas Especial havida em 2003 (TC nº 020.637/1992-6, Acórdão 8/2003 - TCU), referente a fraudes no pagamento de indenizações a título de acidentes de trabalho, que, sozinho, imputou aos responsáveis o débito no montante R\$ 478.000.000,00 (“Trata-se de um dos maiores débitos já apurados na história do TCU, [...] correspondente a 54% de todo o montante encaminhado para os órgãos responsáveis pela execução”<sup>664</sup>), o que, por sua vez, não houve, nem de forma similar, no ano de 2004.

<sup>661</sup> “Há realmente um fator essencial, na LRF, a contribuir para a concretização do planejamento orçamentário-financeiro: é o fator sanção, que no contexto da legislação precedente apresentava-se falho e deficiente, sobretudo no aspecto estrutural. Portanto, foi introduzido por esta Lei um sistema de sanções aplicáveis segundo critérios determinados” (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Cautelas para o final de governo em nível municipal-2004. *Revista do TCU*, Brasília, a.35, n.102, out./dez. 2004, p.31-32).

<sup>662</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2002, p.21.

<sup>663</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal...*, p.421.

<sup>664</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório anual de atividades do TCU*. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2004, p.73.

**Tabela 18. Variação e valores atualizados da cobrança executiva dos títulos executivos consolidados pelo TCU de 1989-2010**

<b>ANO</b>	<b>VALORES (DÉBITOS + MULTAS) VALOR PRESENTE (2011)</b>	<b>TÍTULOS EXECUTIVOS</b>	<b>PROCESSOS</b>	<b>VARIAÇÃO VALORES</b>	<b>VARIAÇÃO PROCESSOS</b>
1989	N.I.	N.I.	N.I.	*	*
1990	N.I.	62	79	*	*
1991	6.533.092	124	125	*	58,2%
1992	13.993.664	111	121	114,2%	-3,2%
1993	36.830.563	105	99	163,2%	-18,2%
1994	20.729.245	421	841	-43,7%	749,5%
1995	86.039.055	N.I.	593	315,1%	-29,5%
1996	55.782.591	N.I.	308	-35,2%	-48,1%
1997	45.407.488	N.I.	318	-18,6%	3,2%
1998	31.211.382	N.I.	379	-31,3%	19,2%
1999	41.006.880	N.I.	384	31,4%	1,3%
2000	31.410.141	N.I.	159	-23,4%	-58,6%
2001	865.076.777	1400	1363	2654,1%	757,2%
2002	984.050.173	N.I.	1151	13,8%	-15,6%
2003	610.170.829	1343	1461	-38,0%	26,9%
2004	1.437.956.255	1948	1741	135,7%	19,2%
2005	591.701.747	1512	1504	-58,9%	-13,6%
2006	479.200.101	2118	2112	-19,0%	40,4%
2007	760.276.096	1513	1747	58,7%	-17,3%
2008	1.802.845.901	1967	2924	137,1%	67,4%
2009	1.423.964.985	3071	2497	-21,0%	-14,6%
2010	1.494.202.247	2438	2559	4,9%	2,5%

Fonte: Relatórios de Atividade e Gestão do TCU de 1989-2010.

#### 4.3.5

##### Conclusões parciais

Consigne-se, a exemplo do procedimento adotado no item 4.2, que, nas considerações abaixo, tivemos em mente os elementos norteadores, por nós selecionados, para exame da atuação do TCU, a saber: fiscalização e obras públicas, orçamento e pessoal, ouvidoria e denúncias, condenações e cobrança executiva.

Apesar de já ter havido as considerações necessárias ao longo da

comparação da atuação ordinária do TCU, algumas questões necessitam ser brevemente apontadas.

Primeiramente, restou evidente que a comparação no que se refere principalmente aos anos iniciais de 1989 e 1990, em grande parte dos elementos escolhidos, torna-se extremamente difícil, tendo em vista a ausência de dados em relação àquele período. Por outro lado, verifica-se nesse ponto um avanço do Tribunal, uma vez que concernente à segunda metade da última década, pelo menos em relação aos Relatórios de Gestão e Atividade do TCU, a tendência tem sido a ampliação na divulgação de informações sobre a atuação da Corte, inclusive com a utilização de gráficos e imagens que facilitam a compreensão dos dados disponíveis. No entanto, uma forte crítica aos relatórios remanesce em todos os anos, pois, como apontado por RIBEIRO ao analisar especificamente os relatórios de atividade, este instrumento é “meramente quantitativo, incluindo poucos dados qualitativos, impede uma avaliação mais profunda das dimensões da eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pelo Controle” (sic)<sup>665</sup>.

Do cotejo realizado, sem a necessidade de pormenorizar cada um dos pontos abordados, o que já foi feito durante a própria comparação, é possível, pela nossa leitura, retirar uma conclusão essencial: em se tratando da atuação ordinária do TCU, em relação aos elementos selecionados para análise, percebe-se, em uma perspectiva macro, um aprimoramento e evolução na rotina do Tribunal, em especial a partir da última década.

Ressalve-se que atestar que se está vivenciando uma série de aprimoramentos no Tribunal não significa em hipótese alguma blindar a Corte de Contas contra quaisquer críticas, da mesma forma como também não tem condão de velar inúmeras falhas existentes, ou desconsiderar várias questões que ainda precisam ser desenvolvidas com proficiência.

De fato, há inúmeros quesitos que ainda são problemáticos na atuação ordinária do Tribunal, a exemplo das falhas insistentes nas fiscalizações, que por vezes teimam em se manter vinculadas estritamente a critérios legalistas, esquecendo a ampliação constitucional trazida com a aferição da economicidade e

---

<sup>665</sup> RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle...*, p.74-75.

eficiência. Ou ainda a necessidade de uma atuação mais transparente do Tribunal, fornecendo ao público em geral informações atualizadas, bem como resgatando dados coletados em anos passados. E também, sem se esgotar o tema, a imprescindibilidade de uma atuação mais próxima entre o Congresso Nacional e o TCU, que ainda se encontra reduzida, não sabendo o primeiro se valer dos benefícios da atuação do segundo, o que só vem a prejudicar o controle externo brasileiro.

Aqui também não se está a considerar conhecidas patologias do quadro político brasileiro, que eventualmente permeiam os corredores do TCU, como a escolha dos membros da Corte por critérios exclusivamente políticos e interesses particulares, escândalos de corrupção, omissões fiscalizatórias, dentre outras. Alguns destes aspectos, em particular os omissivos, já foram mencionados na ocasião da comparação da atuação extraordinária do TCU. Além disso, não se tendo verificado nenhum objeto patológico que alterasse substancialmente e evidentemente os dados acima elegidos, optou-se por trabalhá-los tendo como pressuposto uma situação de normalidade institucional e política.

O que se pode retirar de concreto da comparação efetuada é que o TCU tem sabido se valer dos instrumentos que as inovações tecnológicas têm lhe oferecido, bem como das novidades legislativas havidas, como nos casos da percepção da importância do controle social da administração em parceria com o TCU a partir de 2003, com a consequente criação da ouvidoria em 2004, e seu aprimoramento em 2011 por meio do sistema “Sisouv Web”; o início da fiscalização sistemática de obras públicas em 1997, por exigência das LDO’s; a melhoria qualitativa na fiscalização das obras a partir de 2004, em especial pela adoção da metodologia “Reforme”; o aumento no número de valores encaminhados para cobrança executiva a partir de 2001, como consequência básica do advento da LRF; a interação entre a sociedade e o Tribunal por meio de denúncias durante a gestão governamental de 1991 e 1992; o incremento no número de servidores ao longo de aproximadamente 20 anos.

Conclui-se, assim, que as rotinas do TCU desde a Constituição de 1988 até 2010 possuem muito mais semelhanças do que diferenças, sendo os traços distintivos encontrados em anos peculiares uma mera decorrência do

acompanhamento das inovações legislativas e demandas da sociedade contemporânea, aplicadas ao contexto cultural brasileiro. Em nosso entender, a manutenção, em certa medida uniforme, dos traços da atuação ordinária do Tribunal, é positiva, na medida em que a Corte tem buscado o seu aprimoramento e o exercício regular de suas competências constitucionais.

#### 4.4

#### Síntese comparativa final

A comparação jurídica sucessiva interna que se realizou acerca de variáveis determinadas do Tribunal de Contas da União no Brasil apresentou resultados capazes de, pelo menos parcialmente, demonstrar a real atuação da Corte.

O que se procurará realizar neste subcapítulo é a indicação de distinções e similitudes encontradas sob o ângulo dos aspectos norteadores escolhidos para a comparação do TCU no período de 1989 a 2010, fazendo-se breves apontamentos acerca de cada um deles, sem, contudo, nos atermos aos motivos desses resultados, que foram vistos por ocasião de cada cotejo.

Deste modo, agrupando os resultados colimados ao longo deste trabalho, foi possível a construção da Tabela 19 que demonstra os principais pontos de semelhanças e diferenças na atuação do TCU, respeitante à apreciação anual das contas prestadas pelo Presidente da República.

**Tabela 19. Atuação extraordinária do TCU - 1989/2010**

<b>SEMELHANÇAS</b>	<b>DIFERENÇAS</b>
Utilização compulsória e subvalorizada da situação econômica brasileira no parecer acerca das contas governamentais.	Conteúdo do voto dos Ministros.
Parecer automático pela aprovação das contas.	Acompanhamento pelo Tribunal nas recomendações exaradas.
Subjetivismo no voto dos Ministros.	

**Fonte: Quadro elaborado pelo autor.**

O primeiro ponto de aproximação entre todos os anos analisados, sem nenhuma exceção, se refere à premente necessidade sentida pelo TCU de invocação da situação econômica brasileira em capítulos autônomos dos relatórios de contas, sem que tal fato, no entanto, tenha influenciado de qualquer maneira aparente e substantiva o resultado do parecer de contas. Essa sistemática adotada pelo Tribunal poderia ser, como já salientado na ocasião da comparação, muito mais bem utilizada, conferindo ao parecer ministerial um aspecto que não o meramente legalista, abarcando questões de eficiência e economicidade da gestão governamental, em uma interpretação ponderada e razoável, merecendo, portanto, ser revista pelo Tribunal, não para excluí-la, mas sim para potencializá-la.

Outro quesito semelhante nos anos abordados, no que concerne à apreciação anual das contas do governo, tem sido a emissão de um parecer quase automático pela aprovação das contas. O único ano diferenciado foi o de 1991 – mas que não possui robustez suficiente para desconfigurar o padrão formado -, onde houve um “projeto” de parecer, que se quedou neutro, não tendo o Tribunal se manifestado nem pela aprovação nem pela reprovação das contas. Aqui, conforme apurado no capítulo pertinente à comparação, a identidade nos pareceres de aprovação ocorreu não só no período analisado, mas em toda a história do TCU. Esta nos parece ser a falha mais grave da atuação do TCU, uma vez que restou demonstrada a posição passiva e frágil que a Corte de Contas tem assumido frente ao confronto político em que é colocada no momento da apreciação anual das contas prestadas pelo Presidente da República, e que se torna potencializada quando se verifica a sua reiteração nas ocasiões em que se demandou do TCU o desempenho fiel de seus deveres institucionais e democrático-republicanos.

Na Tabela construída, percebe-se que o elemento pertinente ao voto dos Ministros, ao mesmo tempo em que se mostrou similar nos anos visitados, também foi possuindo alterações ao longo dos anos. Assim, o conteúdo das temáticas escolhidas pelos Ministros ao externarem considerações sobre o relatório das contas governamentais variou, de ano para ano, de Ministro para Ministro, somente se mantendo parcialmente consensual quando existiam elementos casuísticos que atraíam o debate para assuntos determinados. E é justamente na manutenção dessa diferença entre os anos que se encontra também

a semelhança entre eles, já que a escolha do conteúdo dos votos, em todos os anos, sempre se manteve marcada pelo subjetivismo dos Ministros, que selecionavam tópicos que refletiam suas preferências idiossincráticas, sem que isso representasse, necessariamente, algum tema de relevo no respectivo ano apreciado ou que trouxesse alguma influência significativa nos termos do parecer, possuindo de fato um mero caráter simbólico.

O último elemento sintetizado na Tabela 19 diz respeito ao acompanhamento das recomendações proferidas no bojo dos relatórios e pareceres de conta, direcionadas aos órgãos da Administração Pública, a fim de que houvesse correção nas falhas encontradas pelo Tribunal. Esta medida se encontra em sintonia com a função institucional dos Tribunais de Contas e só veio a ser efetivada a partir das contas de 1999 (aproximadamente 10 anos após a promulgação da CF de 1988), havendo, portanto, uma cisão entre dois períodos do Tribunal – até aquela data, quando não havia a busca por informações sobre o cumprimento ou não das recomendações exaradas, e, posteriormente a ela, com o devido acompanhamento das recomendações.

No que tange à atuação ordinária, a análise comparativa requereu um pouco mais de cautela, pois, tendo em vista o caráter dos elementos de comparação escolhidos, a variação de valores de ano a ano, por si só, não pode ser compreendida como traço diferenciador da atuação do TCU, devendo haver uma leitura macro dos aspectos estudados. Com este entendimento, chegamos à Tabela 20, abaixo colacionada:

**Tabela 20. Atuação ordinária do TCU - 1989/2010**

SEMELHANÇAS	DIFERENÇAS
Valorização do instrumento das fiscalizações.	Maior abertura ao controle social.
Ineficácia no retorno da cobrança executiva.	Número de servidores.
Baixa participação orçamentária.	Iniciativa da valorização das obras públicas.
Valorização da fiscalização das obras públicas.	(Des)valorização dos valores reais orçamentários.
Utilização das denúncias como instrumento de controle.	

**Fonte: Quadro elaborado pelo autor.**

Assim, o primeiro ponto sinônimo do período remete ao quesito das fiscalizações, em conjunto com as obras públicas. Como já exposto anteriormente, as fiscalizações constituem atividade primordial do TCU, sendo que desde os anos iniciais pós 1988, com as devidas limitações impostas pelas circunstâncias normativas e tecnológicas da época, sempre houve uma valorização pelo Tribunal dessa competência, mantendo-se até hoje. De igual maneira se mostraram as específicas fiscalizações de obras públicas. Embora seja possível aqui vislumbrar um traço diferenciador, podendo-se distinguir a questão das obras públicas na visão do TCU em dois períodos distintos (de 1989 a 1996, e de 1997 a 2010), já que somente a partir de 1997 o Tribunal, sob influência do Congresso Nacional, passou a conferir a importância devida às obras públicas, também é viável a indicação de semelhanças no período de 1997 a 2010, ocasião em que a Corte de Contas passou a dirigir o foco das fiscalizações para as obras, tornando-se um dos principais instrumentos de controle do Tribunal, havendo uma contínua e evolutiva valorização deste aspecto.

Sobre o orçamento do TCU, a situação não se transmuda, já que também houve aproximações e afastamentos durante os quase 20 anos analisados. A participação do orçamento do TCU no orçamento geral da União não ultrapassou em nenhum ano o percentual de 0,1% (somente atingindo essa marca em 1991), permanecendo extremamente baixo em todos os anos. Por outro lado, em valores reais atualizados, como decorrência do próprio desempenho econômico do país, e, em especial atenção às variações inflacionárias, se constatou uma nítida diferença entre os anos até 1994, e nos subsequentes, porquanto a instabilização da moeda brasileira até 1994 mantinha valores orçamentários extremamente baixos, havendo uma completa alteração a partir de 1995, como decorrência primeira, mas não única, da instalação da nova moeda (Real), onde se verificou uma variação inicial de 99%, com a manutenção de valores razoáveis e estáveis nos anos seguintes.

Sobre os servidores da Corte, em uma análise do período foi possível a identificação de diferenças no que tange ao número de cargos do Tribunal, pois se observou sua estagnação a partir de 1995 até 2002, em contraposição ao crescente aumento ocorrido a partir de 2004, atendendo ao acréscimo da demanda de atribuições do Tribunal.

Uma questão que merece um breve apontamento por ter continuado estável em todos os anos analisados se refere ao retorno dos valores enviados para cobrança executiva pelo TCU. Conforme o cotejo realizado, observou-se o baixíssimo percentual de retorno dos valores encaminhados para cobrança, alcançando menos de 1%, demonstrando que, nada obstante o Tribunal tenha cumprido com seus deveres constitucionais, condenando os responsáveis a vultosas dívidas, a inefetividade na exação não se deveu à Corte propriamente dita, mas sim a fatores externos, muitas vezes relacionados à própria estrutura normativa conferida às competências do Tribunal (*e.g.*, tem-se que a eficácia das condenações do TCU é de título executivo extrajudicial, passível, portanto, de revisão pelo Judiciário).

Por fim, a comparação tornou hábil a aferição sobre os aspectos do TCU pertinentes às denúncias e ao controle social. Sobre as denúncias, que de fato são instrumentos de interação social, o Tribunal sempre soube delas se valer quando necessário, sendo um mecanismo útil à Corte em todos os anos abordados. Entretanto, quanto a um controle social mais amplo e efetivo, exercido em parceria com a Corte de Contas, aquele só se deu a partir, principalmente, da criação da ouvidoria pelo Tribunal no ano de 2004, que veio acompanhada de uma série de medidas buscando a aproximação dos administrados com o TCU, podendo-se distinguir então um período onde a sua vinculação com os cidadãos se encontrava limitada basicamente às denúncias (até 2004), e outro, onde tem ocorrido um crescente engajamento popular na participação do controle externo (a partir de 2004).

O quadro fático que se formou por meio da comparação permitiu apurar a existência de duas feições distintas do Tribunal. Embora ambos os aspectos norteadores da comparação, quais sejam, a atuação ordinária e extraordinária do TCU, tenham apresentado um trato conservador, no sentido de manutenção, em certa medida, de uma atuação uniforme – inclusive as diferenças encontradas possuem estreita vinculação com as semelhanças, sendo que, se olhadas sob uma perspectiva macro, chegam até a evidenciar padrões de continuidade -, o que se diferencia é a valoração conferida às condutas que são mantidas, uma vez que entendemos que no aspecto da atuação ordinária, a maior parte das semelhanças

encontradas se mostrou positiva – mas, sempre advertindo que ainda carecem de muitas mudanças e aprimoramentos - para o exercício do controle externo, onde, por outro lado, no aspecto extraordinário, as semelhanças se mostram todas desvaloradas, com elementos que demandam uma alteração para a melhoria da atuação do TCU.

Enquanto a atuação ordinária tem se mostrado, em grande parte, dinâmica, afinada com as alterações legislativas, buscando acompanhar às demandas sociais de controle externo, a apreciação anual das contas governamentais, paradoxalmente à sua relevância, mantém-se com caracteres arcaicos e ultrapassados, apresentando poucas e vagarosas evoluções, se tornando muito mais um palco de questões políticas do que um instrumento efetivo de controle, cujo potencial de ação e efetividade tem sido minimizado pela forma como tem sido conduzida.

Conclui-se, portanto, por meio da comparação realizada, que ambas as atuações do TCU, quando consideradas em si mesmas, têm permanecido similares ao longo de quase 20 anos desde a promulgação da Constituição republicana brasileira de 1988, mas, quando postas em cotejo entre si, mostram-se diferenciadas no aspecto de sua avaliação substantiva, já que enquanto uma (ordinária) tem buscado se aprimorar, a outra (extraordinária) insiste na manutenção de práticas inadequadas à um efetivo exercício de controle governamental em sintonia com os valores democrático-republicanos.