



Flávio Garcia Cabral

**Uma análise comparativa da atuação do
Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof.^a Ana Lúcia de Lyra Tavares

Rio de Janeiro
Novembro de 2011



Flávio Garcia Cabral

**Uma análise comparativa da atuação do
Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada:

Prof.^a Ana Lúcia de Lyra Tavares

Orientadora
Departamento de Direito – PUC- Rio

Prof. José Ribas Vieira

Departamento de Direito – PUC- Rio

Prof. Charles Freitas Pessanha

UFRJ

Prof.^a Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 29 de Novembro de 2011

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Flávio Garcia Cabral

Graduou-se em Direito pela UFMS (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul) em 2009. Especializando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP a partir de 2011. Analista Processual da Procuradoria da República de Mato Grosso do Sul.

Ficha Catalográfica

Cabral, Flávio Garcia.

Uma análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010. / Flávio Garcia Cabral; Orientadora: Ana Lúcia de Lyra Tavares – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2011.

280 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – teses.
2. Contas públicas.
3. *Accountability*.
4. Tribunal de Contas da União.
5. Direito comparado.
6. Períodos governamentais.
7. Constituição de 1988. I. Tavares, Ana Lúcia de Lyra. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

À minha admirável e brilhante noiva Dafne Reichel, pessoa com quem tive os primeiros diálogos acerca da temática dessa dissertação, e que me incentivou a concretizá-la, por todo companheirismo, amor, carinho e afeto que tenho a honra de receber, e pelo seu apoio incondicional na busca dos meus objetivos.

Aos meus pais, por todo suporte material e emocional que me foi prestado durante minha vida, permitindo-me alcançar meus objetivos, sempre me apoiando, com seu conhecimento inigualável, e acreditando nas minhas batalhas.

Ao colega Estevan Pauliquevis, pelo inestimável auxílio na coleta de informações dos relatórios do Tribunal de Contas, bem como na estruturação dos quadros pertinentes.

Ao grande amigo Eduardo Barbosa, cujos conhecimentos em economia tornaram possíveis as análises e montagens de gráficos deste trabalho.

À Professora e Orientadora Ana Lúcia de Lyra Tavares, que apesar dos obstáculos geográficos existentes, soube conduzir com maestria a orientação, com instrução e apoio necessários para a realização deste trabalho, bem como por ter me introduzido, com brilhantismo e dedicação que lhe são peculiares, ao ramo do Direito Comparado.

Às instituições do Tribunal de Contas do Estado e Procuradoria da República, ambas de Mato Grosso do Sul, pela disponibilização do uso de suas bibliotecas, constituindo instrumento imprescindível para a pesquisa.

À Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, conjuntamente com a Secretaria, representada nas pessoas de Anderson e Carmen, e a Coordenação do Curso de Pós-graduação em Direito, pela estrutura e apoio institucionais que me foram fornecidos.

Resumo

Cabral, Flávio Garcia; Tavares, Ana Lúcia de Lyra. **Uma análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010**. Rio de Janeiro, 2011. 275 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação pretende abordar os aspectos empíricos da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil desde o início da vigência da Constituição de 1988 até 2010. Para tanto, o trabalho se inicia com uma abordagem teórica sobre a prestação de contas estatais, representada por meio do fenômeno da *accountability*, sendo utilizada a análise realizada por diversos cientistas políticos, notadamente no contexto latino americano. Em um segundo momento, passa-se ao estudo da figura dos Tribunais de Contas, sintetizando as características de alguns modelos base de órgãos de controle externo existentes em outros países, discorrendo-se, posteriormente, sobre breves aspectos históricos do TCU – com ênfase para os debates da Constituinte de 87-88 -, desembocando nos aspectos normativos e institucionais da Corte de Contas no Brasil. Por fim, o trabalho revela as reais feições da atuação do TCU, demonstradas por meio da comparação jurídica sucessiva interna, realizada sob dois principais aspectos norteadores referentes ao Tribunal (a apreciação anual das contas prestadas pelo Presidente da República e o exercício de algumas atividades ordinárias do TCU, tais como fiscalizações, recebimento de denúncias, cobrança executiva, dentre outras), recobrando o período de 1989 a 2010.

Palavras-chave

Contas públicas; *Accountability*; Tribunal de Contas da União; Controle estatal; Direito comparado; Períodos governamentais; Constituição de 1988.

Abstract

Cabral, Flávio Garcia; Tavares, Ana Lúcia de Lyra (advisor). **A comparative analysis of the performance of the Federal Audit Court from 1989 to 2010.** Rio de Janeiro, 2011. 275 p. MSc Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This essay intends to cover the empirical aspects of the performance of the Federal Audit Court (Tribunal de Contas da União - TCU) since the beginning of the Constitution of 1988 to 2010. To this end, the work begins with a theoretical approach on the state accountability, represented by the accountability phenomenon, analyzed by several political scientists, especially in the context of Latin America. In a second moment, we pass to the study of the figure of the Audit Courts, summarizing the characteristics of some base models of external control agencies in other countries, writing, after that, about brief historical aspects of TCU - with emphasis on the debates of the 87-88 Constituent - and culminating in the regulatory and institutional aspects of the Federal Audit Court in Brazil. Finally, the work reveals the real features of the action of TCU, demonstrated by the legal successive internal comparison, carried out under two main guiding aspects related to the Court (the annual review of accounts rendered by the President and the exercise of some ordinary activities of TCU, such as inspections, receiving complaints, executive lawsuits, among others), covering the period from 1989 to 2010.

Keywords

Public accounts; Accountability; Federal Audit Court, State control; Comparative Law; Governmental periods; Constitution of 1988.

Sumário

1	Introdução	15
2	Prestação das contas públicas	21
2.1	<i>Accountability</i>	22
2.1.1	<i>Accountability</i> vertical	31
2.1.1.1	<i>Accountability</i> eleitoral	35
2.1.1.2	Mecanismos sociais	40
2.1.2	<i>Accountability</i> horizontal	43
2.2	Os atores e fundamentos do jogo	51
2.2.1	Interação de tradições nas poliarquias: democracia, liberalismo e republicanismo	52
2.2.1.1	Fundamentos e atores nas relações de <i>accountability</i> vertical e a representação política	53
2.2.1.2	Fundamentos e atores nas relações de <i>accountability</i> horizontal	58
2.2.2	Sociedade civil	61
3	Tribunal de contas	65
3.1	Configurações no direito estrangeiro	68
3.1.1	Modelos base	73
3.1.1.1	Modelo francês	76
3.1.1.2	Modelo belga	81
3.1.1.3	Modelo italiano	82
3.1.2	<i>Ombudsman</i>	84
3.1.3	Tribunal de Contas da União Econômica Europeia	88
3.2	O Tribunal de Contas da União no Brasil	89
3.2.1	Configurações constitucionais anteriores ao texto de 1988	90
3.2.2	Debates na Assembleia Nacional Constituinte de 87-88	94
3.2.3	A Constituição de 1988	109

3.2.3.1 Atribuições Constitucionais	112
3.2.3.2 Composição	116
3.2.3.3 Natureza institucional e funcional	128
4 Análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União nos períodos governamentais pós 1988	133
4.1 Aspectos norteadores da comparação: resultados da apreciação das contas do governo e atuação ordinária do TCU	135
4.2 Resultados da apreciação das contas governamentais	138
4.2.1 Período de 1989	139
4.2.2 Período de 1990-1992	142
4.2.3 Período de 1993-1994	156
4.2.4 Período de 1995-1998	161
4.2.5 Período de 1999-2002	167
4.2.6 Período de 2003-2006	176
4.2.7 Período de 2007-2010	188
4.2.8 Conclusões parciais	202
4.3 Atuação ordinária do TCU	216
4.3.1 Fiscalizações e obras públicas	217
4.3.2 Orçamento e pessoal	234
4.3.3 Ouvidoria e denúncias	241
4.3.4 Condenações e cobrança executiva	247
4.3.5 Conclusões parciais	255
4.4 Síntese comparativa final	258
5 Conclusão	264
6 Referências bibliográficas	268

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C. – antes de Cristo

ADCT - Ato de Disposições Constitucionais Transitórias

AGU - Advocacia Geral da União

AFROSAI - *African Organization of Supreme Audit Institutions*

AH – *accountability* horizontal

ARABOSAI - *Arab Organization of Supreme Audit Institutions*

Art. - artigo

ASOSAI - *Asian Organization of Supreme Audit Institutions*

CAROSAI - *Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions*

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CFC - Comissão de Fiscalização e Controle

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

EFS – Entidade Fiscalizadora Superior

EFSUL - Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do MERCOSUL e Associados

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

EUA – Estados Unidos da América

EUROSAI - *European Organization of Supreme Audit Institutions*

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES

FINAM - Fundo de Investimentos da Amazônia

FINOR - Fundo de Investimentos do Nordeste

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUST - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

GAO - *General Accounting Office*

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGP-DI - Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IG-C – Indício de irregularidade grave que não enseja, obrigatoriamente, paralisação da obra

IG-P - Indício de irregularidade grave que enseja paralisação imediata da obra

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MS – Mandado de Segurança

N.I. - não informado

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OISC/CPLP (Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa)

OLACEFS - *Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions*

ONG – organização não governamental

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROUNI ou ProUni - Programa Universidade para Todos

PSD - Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

Reforme - Reformulação da Metodologia de Acompanhamento e Seleção de

Obras para Fiscalização

RESP – Recurso Especial

s/p – sem página

SECEX - Secretaria de Controle Externo do Tribunal

SECOB - Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SPASAI - *South Pacific Association of Supreme Audit Institutions*

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Transparency International

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

UDN - União Democrática Nacional

UFIR - Unidade Fiscal de Referência

UNILIVRE - Universidade Livre do Meio Ambiente

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do número de fiscalizações do TCU de 1988-2010	223
Figura 2 - Gráfico evolutivo do total de fiscalizações e de obras fiscalizadas pelo TCU de 1997-2010	226
Figura 3 - Evolução da porcentagem da participação do orçamento do TCU no orçamento geral da União	235
Figura 4 - Relação entre número de denúncias apreciadas pelo TCU e denúncias recebidas por meio da ouvidoria	245

TABELAS

Tabela 1 – Quadro comparativo das fases da Constituinte de 87-88	107
Tabela 2 - Quadro de informações sobre os Ministros do TCU que atuaram durante a Constituição de 1988	120
Tabela 3 - Quadro de Ministros que permaneceram no cargo (atuantes na vigência da CF/88)	125
Tabela 4 - Tópicos focalizados pelos Ministros do TCU nos votos dos pareceres de 1989-2010	205
Tabela 5 – Quadro de recomendações exaradas pelo TCU nos relatórios e pareceres de 1989-2010	214
Tabela 6 - Solicitações do Congresso Nacional ao TCU de 1989-2010	220
Tabela 7 - Fiscalizações realizadas pelo TCU de 1988-2010	222
Tabela 8 - Obras fiscalizadas pelo TCU de 1997-2010	227
Tabela 9 - Obras fiscalizadas que possuíam irregularidades graves de 1997-2010	228
Tabela 10 - Obras com indícios de irregularidades graves IG-P e IG-C de 2003-2010	231
Tabela 11 - Quadro orçamentário do TCU de 1988-1989	236
Tabela 12 - Quadro orçamentário do TCU de 1988-1989 (valores	237

corrigidos monetariamente em 2011)	
Tabela 13 - Evolução de cargos no TCU de 1989-2010	240
Tabela 14 - Atuação da Ouvidoria do TCU de 2004-2010	244
Tabela 15 - Denúncias autuadas e apreciadas pelo TCU de 1989-2010	246
Tabela 16 - Condenações pelo TCU de 1991-2010	249
Tabela 17 - Cobrança executiva dos títulos executivos consolidados pelo TCU de 1989-2010	252
Tabela 18 - Variação e valores atualizados da cobrança executiva dos títulos executivos consolidados pelo TCU de 1989-2010	255
Tabela 19 - Atuação extraordinária do TCU – 1989-2010	258
Tabela 20 – Atuação ordinária do TCU – 1989-2010	260

“Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se os anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo; mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência” (James Madison em O Federalista n.51)