

## Introdução

A atual configuração social ao redor do globo vem constantemente demandando uma visibilidade mais ampla da atuação dos governos. Neste aspecto se sobressai a figura do controle como fundamento das sociedades democrático-republicanas, tendo em vista o dever de transparência da atuação governamental que hoje se impõe, em especial no que tange ao aspecto orçamentário e de gastos públicos num entendimento *lato*.

Não sendo os homens de fato governados por anjos, como já assentado na célebre passagem federalista de MADISON, a necessidade da existência de formas de controle estatal externo e interno mostra-se, cada vez mais, imprescindível para a esmerada atuação governamental, que deve sempre se guiar em prol dos interesses públicos da coletividade que representa.

Trazendo um corte epistemológico mais reduzido, se extrai que um dos principais instrumentos de controle governamental, no seu aspecto externo, reside nas instituições fiscalizadoras superiores. Tema ainda pouco abordado pelos estudiosos, o controle externo por meio das aludidas instituições vem demandando cada vez mais atenção, sendo considerados mecanismos de crescente relevância de controle/prevenção da corrupção e malversamento de dinheiros públicos.

Como afirmado, o estudo das instituições fiscalizadoras superiores, das quais o Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil figura como destacado representante, ainda é pouco realizado e difundido se comparado com sua importância e constante evolução. Sob esta ótica é possível distinguir duas abordagens possíveis sobre o TCU.

A primeira consiste na sua análise estática, ou seja, no exame dos aspectos formais e teóricos da instituição. Nesta dimensão se inserem os elementos normativos (constitucionais e legais) referentes ao TCU, suas atribuições,

composição, prerrogativas, dentre outros elementos estudados em abstrato. Esta abordagem, em que pese a escassez de material referente à Corte de Contas brasileira, encontra-se mais difundida no meio acadêmico, sendo a temática onde mais se sobressaem os estudos a respeito daquela instituição.

A segunda vertente referente ao TCU pode ser denominada de dinâmica ou concreta. Nesta análise, a estrutura do Tribunal sob seu aspecto abstrato também é levada em consideração, mas deixada em segundo plano. A abordagem aqui tratada é destacada pela atuação *in concreto* do TCU, sendo vislumbrada sua real atividade ao longo dos anos, sob a lente de determinados elementos.

Em oposição à primeira abordagem, os estudos concernentes à atuação dinâmica do Tribunal permanecem ainda hoje praticamente inexistentes. Em particular nos anos imediatos à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não há, salvo raras exceções, registros ou monografias relevantes que versem sobre a questão.

Ainda que a temática deste trabalho provoque uma série de expectativas sobre diversas questões que poderiam ser acobertadas sob o manto da análise do Tribunal de Contas, esta dissertação mostra-se muito mais delimitada do que possa aparentar. Portanto, antes de se esclarecer em que consistirá o estudo ora realizado, importante delimitar o objeto de trabalho, de forma negativa – valendo-se da técnica utilizada por SCHMITTER e KARL ao debaterem o que seria e o que não seria democracia -, apontando os aspectos que não serão aqui abordados.

Assim, este trabalho não se prestará a realizar uma comparação jurídica da estrutura de controle externo de países estrangeiros. Embora haja menção ao longo do texto acerca do aspecto dos órgãos de contas de alguns estados alienígenas, sua invocação servirá apenas para externar modelos estrangeiros com características próprias, diversas da situação brasileira, mas sem que isso configure uma verdadeira comparação. Do mesmo modo, ainda que se vá tratar sobre a configuração institucional da Corte de Contas brasileira em Constituições passadas, não será feita nenhuma comparação entre elas, limitando-se a discorrer sobre os aspectos do Tribunal na vigência da Constituição republicana de 1988.

Também não se pretende aqui abordar os aspectos dos Tribunais de Contas estaduais e municipais existentes no Brasil, pois, ainda que seja relevante a sua pesquisa, incluí-los no trabalho que se propõe seria alargar por demais o objeto a ser estudado, o que ocasionaria a perda dos resultados almejados, tornando inócua a pesquisa. Com efeito, embora os Tribunais de Contas municipais e estaduais também mereçam um significativo estudo, a presente pesquisa se restringirá ao TCU, tendo em vista que se trata de instituição de controle de maior visibilidade no Brasil, sendo certo que compreendendo as relações da Corte de Contas da União, em um modelo federativo de Estado – em particular na forma como a federação brasileira acabou se estruturando, ou pelo menos vem sendo interpretada pelos Tribunais brasileiros –, mais facilmente se visualizará, em futuros e eventuais trabalhos, o funcionamento das Cortes de Contas municipais e estaduais e suas peculiaridades. Pelas mesmas razões iniciais, a par de sua fundamentalidade para o desenvolvimento do controle externo no Brasil, não serão igualmente incluídos aspectos concernentes ao Ministério Público, inclusive o que atua junto ao TCU, ou às instituições de controle interno, a exemplo da Controladoria Geral da União.

De igual forma, não obstante a comparação realizada eventualmente envolva questões políticas, ela se encontra adstrita à figura do TCU, não havendo que se falar em uma comparação essencialmente governamental, razão pela qual se mostra plenamente viável o cotejo entre os períodos de atuação do TCU compreendidos, por exemplo, na gestão FHC e Lula, que politicamente poderiam se mostrar incomparáveis, mas que, tendo em vista que a análise proposta é pertinente exclusivamente ao trabalho do Tribunal, não há qualquer óbice neste ponto. Semelhantemente, em que pese a atuação, em tese, integrada entre TCU e Congresso Nacional, este último somente será focalizado quando tiver participação direta nas condutas do TCU, não sendo o caso, portanto, de se abordar o desenrolar do julgamento das contas do governo pelo Congresso, mantendo-se restrito este trabalho à emissão do relatório e parecer que será encaminhado ao Parlamento brasileiro, e não aos próximos passos que transbordam as competências do Tribunal.

Feitas as ressalvas cabíveis, já se mostra possível discorrer sobre como

será conduzido o presente trabalho. Assim, o que se pretende é verificar como tem sido a atuação concreta do Tribunal de Contas da União no Brasil, em um período de aproximadamente 20 anos desde a promulgação da Constituição republicana de 1988, iniciando-se em 1989 até 2010, o que será alcançado por meio de uma comparação do período, buscando-se semelhanças e diferenças, elegendo-se como aspectos norteadores dois lados da atuação do Tribunal: um considerado extraordinário (a apreciação anual das contas do governo) e outro dito ordinário (fiscalizações e obras públicas, denúncias, orçamento, quadro de servidores, condenações e cobrança executiva).

Dessa forma, o que se procurará alcançar, de sorte mais específica, é proceder a uma comparação interna por intermédio de uma análise crítico-social, buscando entender as nuances jurídico-políticas que envolvem o Tribunal e se suas atribuições constitucionais têm recebido a correta execução, permitindo, portanto, uma reflexão consciente sobre o mister de mudanças ou aperfeiçoamento da Corte de Contas brasileira, compreendendo quais tem sido as regras do jogo, desde o período pós 1988, no que concerne ao controle dos gastos públicos, o TCU e os governos brasileiros.

A dissertação ora proposta será estruturada por meio de conjunto metodológico diverso e com um marco teórico plural. O estudo será pautado em uma vasta revisão bibliográfica, de doutrina nacional e estrangeira, que será relevante na construção dos dois primeiros capítulos, bem como servirá de suficiente embasamento teórico para o capítulo terceiro. Adiante, o objeto principal do trabalho realizado se constituirá em um estudo comparado sobre a apreciação das contas do governo pelo TCU e sua atuação nos anos pós 1988, valendo-se para tanto de aprofundada pesquisa e análise documental de textos oriundos do próprio Tribunal, com destaque aos relatórios de atividade e gestão, e ao relatório e parecer sobre as contas do governo. Por se tratar de um estudo comparado, quadros comparativos ao longo da dissertação serão comumente utilizados, facilitando a visualização e o entendimento do leitor.

De tal feita, no que tange ao capítulo final, apesar de termos selecionado dois aspectos norteadores maiores de comparação (resultados da avaliação nos diferentes períodos governamentais e atuação do TCU), não analisamos,

sistematicamente, certos itens mais específicos, uma vez que optamos, para fins expositivos, por focalizar a atuação do TCU em cada período governamental de modo mais global, a fim de deixar emergir as especificidades de cada momento. Entretanto, nas conclusões de cada uma das partes atinentes à comparação, esses itens foram considerados como elementos indicadores de semelhanças e de diferenças dos diversos períodos governamentais, como se denota, em especial, da comparação da apreciação das contas, onde se considerou conclusivamente os seguintes pontos: a análise da situação econômica brasileira nos votos dos relatores de cada período, os assuntos abordados nos relatórios, as recomendações e ressalvas neles constantes, as conclusões, os votos propriamente ditos. Todos estes itens nos levaram à confecção de quadros comparativos que melhor elucidam a compreensão da temática.

O estudo desdobra-se em três capítulos. No primeiro, se realizará uma análise teórica sobre a prestação de contas estatais, por meio do estudo do fenômeno da *accountability*. Para tanto, serão utilizados marcos teóricos que acabam por retratar a prestação de contas em contextos latino americanos, a exemplo do que fazem O'DONNELL, PERUZZOTTI, MAINWARING, KENNEY, PZERWORSKI e SCHEDLER. Desse modo, procurar-se-á estabelecer os parâmetros teóricos em que se fundamenta a necessidade de prestar contas pelos governantes, demandando, conseqüentemente, a existência de mecanismos de controle, campo em que se insere a figura dos Tribunais de Contas.

No capítulo subsequente, adentrar-se-á na análise dos Tribunais de Contas, dividindo-o em três partes principais. A primeira abordará os modelos de controle externo existentes em países estrangeiros selecionados pela sua relevância, uma vez que consistem em modelos paradigmáticos de controle. O segundo subcapítulo se deterá em alguns aspectos históricos do Tribunal de Contas da União no Brasil, acobertando algumas características institucionais da Corte de Contas nas configurações constitucionais anteriores a 1988, bem como sobre os debates da Constituinte de 87-88, procurando desvelar a origem de traços hoje existentes no TCU. Finalmente, a terceira parte cuidará dos traços institucionais e normativos do TCU, representando a imagem estática existente sobre a Corte de Contas, tratando-se sobre as atribuições do Tribunal, a sua composição, e a sua

natureza e de suas decisões, tudo isso para dar suporte para a análise que se pretende realizar no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo pretende-se descer à análise da atuação real do TCU, no período abrangido de 1989 até 2010, por meio de uma comparação jurídica sob as variáveis dos aspectos ordinário e extraordinário do Tribunal, permitindo-se, assim, a aferição das feições da Corte de Contas brasileira em uma análise dinâmica e *in concreto*. Por fim, a parte final deste capítulo consistirá em uma síntese da comparação realizada, colocando em pauta os resultados obtidos das duas comparações sucessivas realizadas acerca dos aspectos escolhidos do TCU, apontando as semelhanças e diferenças encontradas, a fim de demonstrar o perfil do controle externo nacional construído em aproximadamente 20 anos de uma Constituição republicana brasileira.