



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
NO BRASIL**

**Orientadora: Dra. Monique de Menezes
Orientanda: Izabelle Carvalho Lima**

**TERESINA
2017**

Izabelle Carvalho Lima

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Professora orientadora:

Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes

Teresina
2017

Izabelle Carvalho Lima

**A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
NO BRASIL**

A comissão Examinadora, abaixo identifica e aprova o Trabalho de Conclusão de
Curso de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí.

Prof^a. Ma. Barbara Cristina Mota Johas (Examinadora Interna – Programa de Graduação de
Ciência Política - UFPI)

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (Examinador Interno – Programa de Graduação de e Pós
Graduação de Ciência Política - UFPI)

Prof.^a Dr.^a Monique de Menezes (Orientadora – Programa de Graduação e Pós
Graduação de Ciência Política UFPI)

Data: ____/____/____

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter iluminado meu caminho durante esta caminhada.

Sou grata a oportunidade de poder cursar Bacharelado em Ciência Política, uma experiência muito enriquecedora para o crescimento do meu conhecimento acadêmico e pessoal.

Agradeço ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas na Universidade Federal do Piauí, por ter me proporcionado o acesso a experiência prática de pesquisa.

Um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Dr^a Monique Menezes, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

À toda minha família, meus pais e meus irmãos pelo apoio incondicional.

A todos os meus amigos pelo apoio nos momentos difíceis

“[...] Considero que o dever constitucional do Tribunal de Contas da União não se restringe à proteção do erário e dos interesses da União. Ele se plenifica na defesa de toda a Sociedade brasileira”.(Min. Presidente Raimundo Carreiro).

Resumo

A literatura da Ciência Política discute dentro do contexto democrático, a importância das instituições de controle para a democracia. O TCU, como instituição de accountability horizontal, se consolidou como principal órgão de controle externo no Brasil. Desde sua criação até a promulgação da constituição federal de 1988, sua atuação como Instituição Superior de Fiscalização apresentou profundas transformações. O controle externo sobre a gestão dos recursos públicos administrados pelos representantes políticos, aprimora o processo democrático, contribui para o combate à corrupção, promove uma maior transparência, fomenta a accountability societal, e proporciona assim um aumento da qualidade da democracia.

Palavras chaves: controle externo; *accountability* horizontal; TCU.

Abstratc

The literature in Political Science discusses, within the democratic context, the importance of control institutions to democracy. The TCU, as an institution of horizontal accountability, has established itself as the major organ of external control in Brazil. Since it was created until the promulgation of Federal Constituion in 1988 its actuation as an Superior Insitution of Fiscalization has presented deep transformations. The external control over the management of public resources by political representants improves the democratic process, contributes to combat corruption, promotes bigger transparency, foments the social accountability and provides in that way, an increase in democracy quality.

Keywords: external control; *accountability* horizontal; TCU.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Hierarquização da accountability.....	24
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Fiscalizações do TCU efetivamente concluídas por ano.....	59
Gráfico 2 – Quantidade de acompanhamentos realizados por ano.....	60
Gráfico 3 – Quantidade de auditorias realizadas por ano.....	61
Gráfico 4 - Quantidade de inspeções realizados por ano.....	62
Gráfico 5 – Quantidade de levantamentos realizados por ano.....	63
Gráfico 6 – Quantidade de monitoramentos realizados por ano.....	63
Gráfico 7 – Solicitação ou iniciativa das fiscalizações de 2010 a 2016.....	65
Gráfico 8 – Processos de contas apreciados de 2010 a 2016.....	68
Gráfico 9 – Processos apreciados de fiscalizações, denúncias ou representações.....	69
Gráfico 10- Débito em bilhões de reais decorrente da apreciação de processo de contas.....	72
Gráfico 11- Débito em milhões de reais decorrente da apreciação de outros processos.....	73
Gráfico 12- Benefícios das atuações do controle do TCU por ano em bilhões de reais.....	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Ministros atuais do TCU.....	45
Quadro 2- Resumo da composição interna de ministros do TCU.....	48
Quadro 3- Resumo das funções do TCU.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Quantidade de homens- dia de fiscalização.....	58
Tabela 2- Percentual de processos de contas apreciados pelo TCU de um montante total.....	67
Tabela 3- Condenações do TCU de 2010 a 2016.....	69
Tabela 4- Sanções aplicadas pelo TCU de 2010 a 2016.....	70
Tabela 5- Valor do retorno a cada um real investido no TCU.....	74

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo 1 - Qualidade da democracia.....	14
1. 1 Introdução.....	14
1.2 Qualidade da democracia.....	15
1.3 Accountability.....	15
1.3.1 Accountability horizontal: controle interno x controle externo.....	15
1.5 Considerações Finais.....	29
Capítulo 2 – A trajetória do TCU: da sua criação até 1998.....	31
2. 1 Introdução	31
2. 2 Histórico.....	32
2.2.1 O modelo adotado da criação até 1934.....	32
2.2.2 O modelo adotado de 1946 até 1964.....	36
2.2.3 O TCU na constituição de 1988.....	41
2.3 A estrutura interna e o funcionamento do TCU.....	44
2.4 A atuação do TCU junto com o Ministério Público de Contas.....	51
2.5 Considerações Finais.....	52
Capítulo 3 – A atuação do TCU no exercício do controle externo sobre a gestão dos recursos públicos federais do período de 2010 a 2016.....	54
3.1 Introdução.....	54
3.2 Metodologia.....	55
3.3 Indicadores de Desempenho.....	56
3.4 Análises qualitativas.....	57
3.4.1 Fiscalizações	57
3.4.2 Condenações e Sanções aplicadas pelo TCU.....	66
3.5 Considerações Finais.....	75
Conclusão.....	77
Referências.....	79

Introdução

O Tribunal de Contas da União (TCU), é uma instituição de *accountability* horizontal, e considerado o protagonista do exercício do controle externo Brasil, atuando na fiscalização e no combate a irregularidades e práticas abusivas no que tange a aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, objetiva-se aqui analisar a atuação do controle externo do TCU no Brasil, e como ele contribui para a efetividade da democracia. O problema de pesquisa se concentra em responder à seguinte questão: em que medida o controle externo exercido pelo TCU contribui para o aprimoramento do processo democrático?

O TCU é uma instituição política democrática que foi criada desde a instauração da República no Brasil, a preocupação em se ter uma instituição para cuidar da questão das finanças públicas é antiga. O desenho institucional do TCU desde sua criação passou por profundas transformações, afetando significativamente sua forma de atuação.

A atuação do TCU é importante pois colabora para a promoção da transparência, para o fomento da *accountability* societal e aperfeiçoamento do processo democrático, justificando assim a importância desse estudo. A hipótese central desse trabalho é a de que a atuação do controle externo do TCU como instituição de *accountability horizontal* contribui para o aumento da qualidade da democracia, e que as sanções impostas pelo órgão colaboram para evitar a malversação dos recursos públicos.

Esta monografia divide-se em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo será analisado como a qualidade da democracia e o estudo da *accountability* horizontal, e o papel do TCU como mecanismo de combate à corrupção no Brasil. No segundo capítulo observa-se a trajetória do TCU desde sua criação até a promulgação da constituição federal de 1988, a estrutura interna bem como suas funções e a sua atuação junto ao Ministério Público de Contas.

E no último capítulo do trabalho, verifica-se a atuação do TCU com abordagem voltada para as fiscalizações e as condenações e sanções aplicadas pelo órgão do período de 2010 a 2016, com base nos relatórios de dados emitidos pela Corte de Contas.

1 A Qualidade da Democracia

1.1 Introdução

No Brasil, após o período da redemocratização, segundo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010), se fez necessário e fundamental o fortalecimento das instituições de controle do Estado e a ampliação dos espaços de manifestação de ordem democráticos para a consolidação da democracia e resolução das crises políticas. Assim, tanto o Estado como os representantes legais estão sujeitos as regras democraticamente preestabelecidas, estas irão limitar a sua ação visando garantir o interesse social.

Então, para que as atividades populares sejam controladas pelo próprio público, é essencial que o ideal de interesse coletivo esteja atrelado à legitimidade pública e ao respeito às liberdades individuais, tendo em vista que, de acordo com Ipea (2010), somente em sociedades marcadas pela liberdade e pela tolerância, há a possibilidade de uma construção de instituições públicas capazes de exercerem as funções de fiscalização e controle das atividades sociais.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, faz parte de um conjunto de instituições políticas democráticas de *accountability horizontal*, a qual é responsável por fiscalizar a gestão e aplicação dos recursos financeiros do governo federal (IPEA, 2010). A atuação da Corte de Contas apresenta denúncias de irregularidades cometidas por administradores públicos, realiza um controle externo voltado para a economicidade, eficiência, efetividade e legalidade em conjunto com outras agências de Estado, como é o caso do Ministério Público e da Justiça Eleitoral.

É importante estudar instituições políticas democráticas como o TCU que promovem uma supervisão de outras agências estatais e políticos eleitos nos regimes democráticos, saber como elas funcionam e qual é o seu respectivo desenho institucional. De acordo com Menezes (2015), a efetividade do controle das instituições de fiscalização está amplamente relacionada com o seu desenho institucional. Contudo, cada órgão possui os seus modelos ou desenhos específicos, sem um padrão determinado.

Em tais circunstâncias, o objetivo deste capítulo consiste em analisar como a qualidade da democracia é importante e contribui para a concretização de uma

sociedade democrática, explorando o papel das instituições de *accountability horizontal* e a utilização do controle externo como um instrumento da *accountability* para evitar e prevenir a corrupção.

O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção analisa a questão da qualidade da democracia que é um aspecto fundamental a ser investigado para a própria democracia e as instituições de controle que realizam *accountability horizontal*. A segunda seção analisa a *accountability* e os seus desdobramentos, com foco sob a *accountability horizontal*, e a questão da atuação das instituições no âmbito do controle interno e externo. E, por fim, a terceira seção analisa a importância da instituição política de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU), como mecanismo de combate à corrupção no Brasil.

1.2 Qualidade da Democracia

Antes de discutirmos sobre a questão da qualidade da democracia, é importante, primeiramente, estabelecermos uma definição do que vem a ser um regime democrático. De acordo com Moisés (2015), o conceito de democracia ficou conhecido como o autogoverno dos cidadãos atenienses durante o século V antes de Cristo. A palavra democracia é formada por dois vocábulos gregos, os quais implicariam em uma relação entre governantes e governados, indicando um regime de governo que seria exercido por muitos.

Porém, não exercido por todos, sendo excluída a cidadania de parcelas da população como, por exemplo, era o caso de mulheres e pessoas escravizadas. Em Atenas, as decisões políticas importantes que afetavam a vida dos cidadãos eram tomadas por meio de assembleia, tendo em vista que os cidadãos gozavam de soberania para votar e decidir sobre o interesse coletivo, além de atuar nos cargos públicos.

Este processo, que é mais conhecido como uma democracia realizada de forma direta, era fundamentado em dois princípios considerados fundamentais, segundo Moisés (2015). O primeiro é o da igualdade. Os cidadãos eram considerados

iguais perante a lei, a chamada isonomia, em que todos possuíam o mesmo direito de votar na assembleia. Isto deu origem à ideia de que a democracia viria a ser o governo “do povo, pelo povo e para o povo”, e, também, à ideia de distribuição equitativa entre a população. Regime este que envolve tanto as regras, leis e instituições, atitudes, e comportamentos inseridos na cultura cívica, que são aspectos mínimos adotados para formar uma base concreta de governo democrático.

O segundo era o direito de contestação dos cidadãos e de participação na escolha de quem pode exercer o poder. Nos séculos XIX e XX, o direito de voto foi estendido aos adultos considerados cidadãos, independentemente de sexo, religião, cor ou ideologias (Moisés, 2015). A democracia é um regime em que os governantes devem explicações sobre seus feitos aos governados, pois os eleitores são livres para contestarem os atos que não estiverem de acordo com as normas pactuadas.

Porém, somente as eleições e o direito ao voto não seriam suficientes para garantir a ligação entre as preferências e os interesses dos cidadãos e de sua coletividade, e nem que o império da lei esteja completamente instituído. Segundo O'Donnell (2005), o império da lei pode ser considerado como os direitos civis, sociais e políticos aplicados e garantidos em grau de igualdade aos cidadãos, assim o império da lei é um aspecto fundamental que deve ser garantido no regime democrático.

E para isso, de acordo com Moisés (2015), é necessário mais do que apenas a existência de eleições e direito ao voto. Desta forma, seria essencial a existência do bom funcionamento das instituições políticas com o exercício de controle e fiscalização mútuos, tendo em vista a conexão entre os interesses e as preferências dos cidadãos.

O conceito de democracia mudou significativamente no decorrer dos séculos. Menezes (2016) afirma que a literatura da ciência política utiliza abordagens distintas para conceber uma definição do que vem a ser um regime democrático. Schumpeter (1984) aborda um conceito procedimentalista de democracia, em que há o desinteresse e inabilitação dos cidadãos médios para a política, entretanto ficando a cargo deles a responsabilidade de escolher os representantes políticos, membros da elite que detinham o conhecimento necessário para o exercício do cargo.

Já Przeworski (1999) defende uma visão minimalista da democracia, pois o fato de existir eleições regulares e alternância de poder já é o suficiente para as bases

de um sistema democrático, mesmo que a racionalidade, a liberdade e a representação não sejam efetivamente alcançados.

Dahl (2001), em sua obra *Sobre a Democracia*, apresenta cinco princípios para que uma comunidade seja considerada democrática, são eles:

- 1- Participação efetiva – antes de designar a adoção de uma política, os membros da comunidade devem possuir chances iguais e efetivas para tornar suas opiniões conhecidas perante os demais;
- 2- Igualdade de voto – os membros devem ter chances iguais e efetivas de votos que devem ser contabilizados de forma idêntica;
- 3- Entendimento esclarecido – os membros da comunidade devem ter chances iguais de conhecer as políticas alternativas e suas futuras consequências;
- 4- Controle do programa de planejamento – os membros da comunidade devem ter a chance de decidir e participar sobre as questões que serão inseridas no planejamento;
- 5- Inclusão dos adultos – deve possuir pleno direito de cidadão dos adultos que possuírem residência fixa.

No mundo ocidental contemporâneo, adotamos a Democracia representativa como forma de governo, na qual, de acordo com Moisés (2015), os cidadãos que seriam os titulares do poder político não exercem a soberania de forma direta, mas indireta por meio da delegação do seu exercício aos representantes eleitos, por meio de eleições livres, periódicas, regulares, competitivas e definidas por lei.

Os representantes podem ser considerados tanto como autoridades do executivo, como os legisladores ou parlamentares. Os representantes eleitos são os responsáveis por formular as leis, e a normas jurídicas, às quais todos devem se submeter e obedecer, e o Estado deve fazer com que se tornem efetivas. Assim, o povo exerce o poder de forma indireta, porém também há previsão do exercício de forma direta, tendo em vista uma participação popular que remonta a antiguidade greco-romana, como a iniciativa popular de leis, orçamento participativo, plebiscitos e referendos (Moisés, 2015).

Machado (2016) aponta que desde o século XVIII os filósofos e teóricos políticos expressam uma necessidade de representação da população nas instâncias

governamentais. No Brasil, a democracia representativa foi estabelecida no final da década de 80, pondo fim a um período autoritário e retomando aspectos essenciais do processo democrático que foram suprimidos opressivamente, instituindo os direitos políticos ativos e passivos aos cidadãos para que o exercício da soberania popular pudesse ser concretizado.

Dessa forma, Manin (1995) afirma que um governo representativo apresenta princípios que são traduzidos como práticas e instituições concretas, são eles:

1. Os representantes são eleitos pelos governados: estes escolhem periodicamente os seus governantes, que são legitimados de seu poder por
2. Meio das eleições. Os eleitores, então, são legitimadores do poder e possuem o papel de designar e autorizar os representantes para agirem, exercendo influência sobre as decisões políticas;
3. Estes gestores conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores. Eles possuem um certo grau de autonomia na tomada de decisões, o objetivo seria evitar os mandados imperativos e a obrigatoriedade das instruções dadas pelos eleitores, pois podem ser convencidos pelos representantes de suas razões sem desrespeitar as propostas estabelecidas, o que existe são instituições e procedimentos que possam exercer um controle sobre esses representantes;
4. A opinião pública sobre os assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo. Os governados podem formular e expressar livremente as suas opiniões sobre os assuntos políticos, deste modo, necessitam ter acesso à informação pública. Para isto, os representantes devem tornar públicas as decisões governamentais e os governados devem ser livres para se expressarem, pois esta seria a relação direta com o caráter representativo do governo;
5. As decisões políticas são tomadas após o debate: o governo representativo deve ser concebido como um governo de debate, tendo em vista que há um local ocupado pela discussão dentro desta gestão para posteriormente tomar as decisões políticas.

Moisés (2015) afirma que a qualidade da democracia foi um conceito que surgiu buscando medir a efetividade de três dimensões do processo democrático: os princípios da liberdade e igualdade; o procedimento (primado da lei), e os resultados

(extensão da cidadania, objetivo dos gastos públicos e diminuição das desigualdades).

De acordo com Menezes (2016), Diamond e Morlino fazem uma análise gradativa da democracia. A consolidação democrática ocorre, segundo esses autores, a partir de graus distintos, deste modo, uma democracia de qualidade seria aquela em que detém altos graus de liberdade, igualdade política, controle popular das políticas públicas e governantes que atuem de forma legal. Neste sentido, Diamond e Morlino (2005) identificam oito dimensões, nas quais podemos avaliar variações de qualidade democrática, são elas:

1. O primado da lei: uma democracia deve apresentar regras legais que devem ser aplicadas a todos os cidadãos de forma igualitária. As leis devem ser cumpridas independentemente da vontade dos indivíduos;
2. Participação: o regime democrático deve garantir uma ampla participação dos indivíduos nas tomadas de decisões, realizando o exercício da cidadania;
3. Competição: é necessária a existência de eleições livres e regulares, estabelecendo a competição entre partidos políticos para que tenham chances iguais de participação e fomentação dos mecanismos do sistema eleitoral;
4. Accountability vertical: quando os políticos eleitos devem responder por suas ações perante os cidadãos, e os cidadãos são capazes de punir esses políticos principalmente no processo eleitoral com perda do mandato;
5. Accountability horizontal: quando os políticos eleitos e a burocracia respondem por suas ações por meio de instituições políticas, agências que realizam o controle sobre outras agências do Estado com a possibilidade de estabelecer sanções e punições para aquelas que estiverem à margem do comportamento legal;
6. Liberdade: garantir a liberdade ampla dos indivíduos, tanto civil, política e social;
7. Igualdade: é necessário estabelecer um patamar mínimo de igualdade entre os cidadãos, para que todos tenham um mínimo de condições para exercer os seus direitos e
8. Responsividade: vem a ser a relação entre o governo e a burocracia e as respostas às demandas dos cidadãos, quando os políticos eleitos respondem de forma plena a estes anseios populares há uma responsividade.

“O ponto central dessas dimensões consiste no fato de que em uma democracia, as instâncias participativas devem ir além da disputa eleitoral, com a participação de uma sociedade civil ativa e mobilizada que compartilhe das decisões públicas junto com os políticos eleitos e a burocracia. ” (Menezes, 2016, p. 145).

A qualidade da democracia, então, é um aspecto fundamental que deve ser observado, pois significa a tradução das aspirações dos cidadãos perante a sociedade, garante um processo de escolha popular sem o risco de abusos e o monitoramento constante das questões públicas.

De acordo com Morlino (2014), uma democracia de qualidade seria aquela que apresenta uma boa estrutura institucional democrática, onde os cidadãos possam exercer o seu direito fundamental de liberdade e igualdade observando as regras e o funcionamento dos mecanismos institucionais. Assim, uma boa democracia seria um regime que satisfaz amplamente e por completo os cidadãos, além da realização de uma avaliação do governo para saber até que ponto os objetivos estão sendo atendidos de acordo com o Estado de Direito.

Uma democracia de baixa qualidade seria para Morlino (2014) quando o voto do cidadão é ignorado, não existem meios suficientes para controlar a corrupção, há uma má administração do governo e não existem instituições capazes para garantir e realizar a *accountability horizontal* das ações políticas, onde a igualdade e a liberdade que são características, de acordo com o autor, fundamentais para garantir uma boa democracia, não possuem um desempenho favorável.

Dentre as dimensões que nos permitem avaliar uma boa qualidade da democracia, Diamond e Morlino (2005) estabelecem a *accountability horizontal*, tendo em vista o monitoramento do comportamento dos agentes públicos, de acordo com os princípios democráticos.

“Neste contexto, a efetividade do controle externo exercido pelas Instituições de Fiscalização Superior possui um papel crucial para a *accountability horizontal* e, consequentemente, para um aumento da qualidade da democracia na região. De acordo com Diamond e Morlino (2005), para a sua efetividade, o desenho institucional do controle externo deve possuir iniciativa

para monitorar e fiscalizar as ações dos políticos eleitos e de toda a burocracia.” (Menezes, 2016, p. 149).

Assim, instituições de controle como o TCU auxiliam no aumento da qualidade da democracia, tendo em vista que realizam *accountability horizontal*, então, quanto mais efetivo e eficaz for o controle e o desempenho institucional melhor será a qualidade da democracia. Temos que continuar buscando maneiras de avançar apesar contexto global complexo e volátil, repleto de desafios e incertezas.

Diamond e Morlino (2005) afirmam que os cidadãos democráticos estão cada vez mais conscientes e interessados em temas como participação, transparência e mais responsabilidade dos representantes perante os representados. A qualidade da democracia na América Latina está passando por um processo de construção entre os governantes e os governados; as democracias com alto grau de qualidade possuem um alto grau de responsividade; os representantes eleitos necessitam se empenhar para traduzir as preferências de seus representados.

Dessa maneira, a presente discussão sobre a qualidade da democracia é importante pois nos mostra que os conteúdos que estão sendo ocupados pelas instituições políticas de controle, de alguma maneira precisam corroborar as aspirações dos cidadãos, as escolhas que foram feitas perante o processo democrático, assim elas se utilizam de mecanismos de *accountability* para realizar o devido controle e fiscalização das atividades públicas.

Dentre as dimensões da qualidade da democracia apontadas pelos autores, a ênfase será na dimensão da *accountability horizontal*, tendo em vista que a análise empírica do trabalho recai sobre uma instituição de controle externo no Brasil que realiza *accountability horizontal*. Desta forma, na próxima seção, o debate será sobre o tema *accountability*, para posteriormente, de modo específico, tratar acerca da *accountability horizontal*, e em seguida aprofundar a discussão a respeito do controle externo e interno realizado pelas instituições políticas.

1.3 Accountability

Nas democracias representativas, no que tange ao tema de qualidade da democracia os principais objetos de análise quanto ao âmbito procedimental são os mecanismos de *accountability horizontal e vertical*. Embora autores como Diamond e Morlino (2005) não citem, temos também a *accountability societal*.

As instituições políticas democráticas constituem um conjunto de leis, normas, regras, que organizam o governo democrático e influenciam as ações e o comportamento dos cidadãos. O aparato institucional, é uma ferramenta que pode ser utilizada para restringir ou para incentivar determinadas ações no âmbito estatal e privado.

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* constitui-se como um princípio republicano fundamental para o devido funcionamento das instituições políticas do Estado e da burocracia para garantir a eficiência da aplicação dos recursos públicos e a publicidade das decisões governamentais, bem como a implementação e a fiscalização das ações políticas.

Conforme Avritzer et al (2012), a *accountability* vem sendo colocada como uma questão central nas últimas décadas, um elemento essencial para a efetivação de um bom governo, e está atrelada a um dos valores democráticos essenciais de submissão das decisões governamentais a uma variedade de controle com o fim de garantir a correta aplicação dos recursos públicos.

“A consolidação e a legitimidade dos regimes democráticos contemporâneos dependem da responsabilização dos políticos eleitos e dos burocratas diante dos cidadãos. E a *accountability* confere aos agentes públicos essa legitimidade perante a sociedade civil, uma vez que as instituições criam mecanismos de transparência e publicidade acerca do processo de decisão sobre as políticas públicas.” (Menezes, 2016, p. 148).

De acordo com Menezes (2016), a *accountability* existe quando se verifica uma supervisão das ações e os resultados das ações de uma instituição por outra instituição ou indivíduo. Assim, observar conforme as regras preestabelecidas se a finalidade da execução dos recursos públicos está sendo cumprida de acordo com o interesse dos cidadãos e não de seus representantes.

Podemos observar que a *accountability* constitui um importante instrumento da democracia que contribui para a sua concretização e fortalecimento, pois de acordo com Figueiras (2011) seus mecanismos proporcionam o surgimento de um princípio importante para a democratização do Estado, que é o da transparência, e para que isso ocorra é necessária a existência dos três tipos de *accountability*.

O primeiro tipo é a *accountability horizontal*. Segundo O'Donnell (1998), seria quando os representantes buscam responder as suas ações por meio das instituições políticas, vai ser estabelecida uma relação de controle entre as agências de Estado, pois umas realizam o controle sobre as outras, e aplicam sanções àquelas que não andam em conformidade com as normas legais.

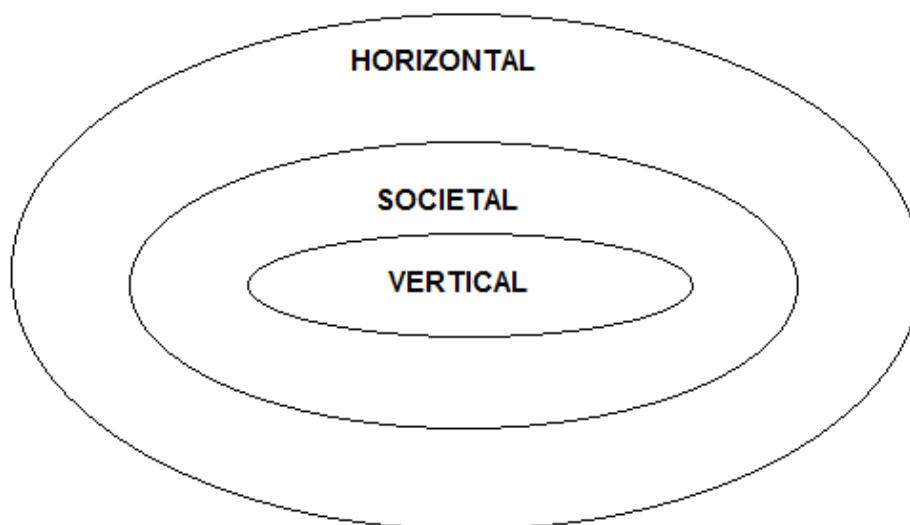
O segundo tipo é a *accountability vertical*. Para O'Donnell (1998), seria quando os representantes eleitos, cujo poder foi delegado por meio do voto no processo eleitoral, respondem por suas ações perante a sociedade. Desta forma, existiria uma relação de controle entre a sociedade e o Estado.

O terceiro tipo é a *accountability societal*. Para Figueiras (2001), seria uma forma de controle realizada de maneira não estatal, mas que deve ser exercido institucionalmente, tendo em vista que a própria sociedade civil por meio da ampliação dos mecanismos institucionais realizaria o controle das ações governamentais, podendo determinar o conteúdo das decisões políticas.

Para que o funcionamento da democracia seja mais efetivo, Silva (2017) propõe praticamente a existência de uma ordem de realização entre os três tipos de *accountability*: primeiro vem o funcionamento da *accountability horizontal* que vai servir de base para o funcionamento de todo sistema de *accountability*, pois ela é a base do desprendimento de informações a respeito da performance do governo.

Em seguida, a partir das informações geradas pela *accountability horizontal*, o cidadão toma conhecimento sobre as atividades desenvolvidas pelo Estado por meio da mídia, da sociedade civil e das organizações; e durante o processo eleitoral, os cidadãos podem punir os representantes com a perda do mandato, caso a prestação de contas não esteja de acordo com os anseios da população.

Figura 1- Hierarquização da accountability.



Fonte: Elaboração da autora.

Os regimes democráticos pressupõem que o detentor do poder político seja o povo, que pode exercê-lo de maneira direta, ou delegando para os seus representantes de maneira indireta. Portanto, deve existir a liberdade para os cidadãos expressarem e formularem as suas preferências com a crescente participação popular.

Para Carneiro (2004), o grau de governança democrática de um Estado depende, portanto, da quantidade de *accountability* existente na sociedade, do controle público que é exercido sobre as ações governamentais. Assim, o princípio da soberania popular estaria sendo obedecido, tendo em vista que a democracia seria “o governo do povo, para o povo e pelo o povo”.

Ainda deve-se ressaltar que a mera existência de mecanismos de *accountability vertical* e *horizontal* não são suficientes para garantir a boa governança, é necessária à sua aplicação do controle concreto e efetivo, além da vigência de mecanismos *accountability societal*, para ampliar o controle exercido alcançando as regras democráticas e a devida legitimidade política.

Desse modo, por meio da aplicação da *accountability vertical*, *societal* e *horizontal*, torna-se possível às autoridades eleitas responsáveis pela tomada das

decisões políticas as respostas aos anseios da sociedade firmando cada vez mais a aproximação entre o Estado e os cidadãos. Além disto, através das instituições, realiza-se o controle necessário para evitar irregularidades que desgastam o sistema político.

A seguir, será dada ênfase sobre a análise da perspectiva de *accountability horizontal*, apontando as distinções entre controle interno e controle externo, para entender melhor a atuação da instituição TCU como um mecanismo de *accountability horizontal* e órgão de controle externo no Brasil.

1.3.1 *Accountability Horizontal*: Controle Interno X Controle Externo

Diamond e Morlino (2005) afirmam a dimensão da *accountability horizontal* que contribui para a qualidade da democracia, pode ser entendida quando os políticos eleitos e os burocratas respondem por meio de suas instituições de controle e fiscalização presentes no Estado pelos atos considerados irregulares podendo impor sanções a eles.

As agências horizontais podem ser entendidas como aquelas em que “possuem como objetivo corrigir, prevenir, ou sancionar atos de ilegalidade por parte de outras agências do Estado” (Avritzer, 2012, p. 403 - 404). Desta forma, colaborando para um efetivo controle sobre as decisões governamentais dos administradores públicos e governantes.

“A *accountability horizontal* entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem um papel fundamental no controle dos agentes políticos, seja para sanção de um eventual comportamento desviante, seja para avaliação de seu desempenho como gestor. A deficiência estrutural do sistema representativo na América Latina, relatada pela literatura e a incapacidade dos eleitores de punirem governantes corruptos devem-se à falta de conexão eleitoral. Sistemas eleitorais extremamente fragmentados e partidos políticos não programáticos produzem uma estrutura que desestimula o controle do cidadão. Nesse contexto, as instituições de *accountability horizontal* tornam-se fundamentais para o controle dos agentes políticos.” (Menezes, 2015, p. 286).

A *accountability horizontal*, de acordo com Ipea (2010), pode ser realizada tanto por instituições de controle interno, como de controle externo. Cada controle possui as suas especificidades de acordo com a atividade desenvolvida pela instituição política. Entretanto podemos entender como instituições de controle interno como “as organizações intragovernamentais ou intrapoderes, como as corregedorias, as controladorias e as auditorias que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte”. (Ipea, 2010, p. 419).

Já as instituições de controle externo são instituições estatais que estão fora da estrutura governamental, que foram criadas especificamente para desempenhar uma atividade específica de verificação das contas públicas. As instituições de *accountability horizontal*, a partir da década de 90, passaram a assumir um papel fundamental na gestão e organização do Estado democrático.

Embora existam dois modelos gerais de controle externo: o do Tribunal de Contas e o de Auditor Geral, o desenho institucional mais específico também sofre influências do contexto constitucional de cada país, bem como as suas tradições jurídicas. Além disto, há características que são fundamentais ao controle jurisdicional das contas: a autonomia das decisões, estabilidade dos julgadores, e poder concentrado do auditor.

Segundo Melo (2007), no modelo de Auditor Geral a Instituição Superior de Controle atua auxiliando o Legislativo no controle das contas do Executivo realizando recomendações. A articulação com o Legislativo ocorre por meio de uma Comissão de Contas Públicas ou Comissão de Plano e Orçamentos. O foco é nas Auditorias financeira e de performance, e a análise feita é relativa ao espaço temporal sobre as contas do ano anterior, para ao final recomendar ao Parlamento que determine as funções cabíveis ao caso.

Já em relação ao modelo de Tribunal de Contas, Melo (2007) aborda que a Instituição Superior de Controle também auxilia o Legislativo no controle de contas do Executivo realizando recomendações. Mas a articulação com o Legislativo ocorre de maneira independente e não há vínculos orgânicos com as comissões. O foco é na análise de conformidade, e usualmente o espaço temporal sobre as contas engloba vários anos, para, ao final, recomendar ao Parlamento que determine as funções

cabíveis quanto a conta geral do Estado, e faça o julgamento de auditorias e irregularidades de agentes públicos.

O TCU, de acordo com Menezes (2015), é uma organização de Instituição de Fiscalização Superior, em outras palavras, um órgão auxiliar do Congresso Nacional que realiza controle externo, auxiliando o Poder Legislativo na fiscalização dos órgãos que recebem recursos públicos, o modelo brasileiro possui algumas distinções dos modelos de Tribunal de Contas internacionais mais comuns.

No caso do Brasil, Melo (2007) afirma que não há uma atuação de Corte Judiciária, como, por exemplo, em Portugal, na Grécia e na Espanha, que mantêm uma forte independência entre o Executivo e o Legislativo. O julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo é feito pelo Legislativo, por meio da Assembleia da República, em que o Legislativo ainda pode optar por seguir ou não o parecer dado pela instituição.

Quanto às contas dos agentes públicos individuais, segundo Melo (2007), são julgadas pela Corte que funciona como um órgão judicial de última instância. Já no Brasil o TCU emite um parecer prévio anual sobre as contas do Chefe do Executivo de caráter meramente opinativo, e posteriormente é realizada a apreciação pelo Congresso Nacional.

Em relação às contas dos agentes públicos das outras instituições da federação, o Tribunal atua nas funções administrativas, mas também possui diversas prerrogativas, afirma Melo (2007), como o julgamento das contas dos agentes públicos, podendo tornar inelegível políticos que praticaram atos ilícitos; a emissão de multas com caráter de título executivo; competência para embargar a execução de obras e licitações; e além disso a imposição de sanções, sendo possível recorrer das decisões posteriormente.

Assim, a Constituição Federal de 1988, para Menezes (2015), trouxe uma ampliação do rol de competências das Cortes de Contas como o TCU que passou a ter o papel de realizar não apenas o controle da legalidade, mas também análises consultiva, fiscalizadora, judicante, normativa e de ouvidoria, avaliando a eficácia e a eficiência das outras instituições passíveis de fiscalização e auxiliando dessa maneira para desenvolvimento político, econômico e social do Estado.

1.4 O papel do TCU como mecanismo de combate à corrupção

A corrupção é um fenômeno que está presente e afeta profundamente as sociedades democráticas, pode levar a uma desestabilização das instituições políticas, e conseqüentemente à baixa qualidade da democracia, porém não é fácil de ser mensurado. A *accountability* pode ser considerada como uma ferramenta relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor de atos corruptivos e da malversação do dinheiro público.

Assim, como Avritzer et al (2012), grande parte da literatura coloca como um dos principais remédios para controle da corrupção no sistema democrático o controle realizado por agências intra-estatais ou horizontais que seriam aquelas na visão de O' Donnell (1999), que buscam sancionar, corrigir e prevenir os atos de ilegalidade praticados por outras agências estatais.

O TCU, como uma instituição de controle horizontal, se faz também como um mecanismo importante para o combate à corrupção no Brasil, pois a *accountability* gera, declara Filgueiras (2011), uma maior transparência dos atos decisórios desempenhados pelos governantes, assim reduzindo as assimetrias de informações existentes entre eles e os cidadãos.

A questão da transparência se tornou, ao longo dos anos, um ponto bastante popular nas democracias contemporâneas, pois acredita-se que governos transparentes reduzem as assimetrias das informações entre os cidadãos, de modo que a ampliação das informações proporciona um sistema político com mais eficiência e menos corrupto. (Filgueiras. 2011, p. 73).

“A transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democracia. É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informação entre o homem comum e as instituições democráticas seja reduzido. Para sua consolidação como regime político, a democracia pressupõe uma espécie de livre conhecimento por parte do cidadão comum.” (Filgueiras, 2011, p. 75).

Para Filgueiras (2011), as instituições políticas possuem a tarefa de construir mecanismos capazes de realizar a prestação de contas à sociedade, centrando o problema na questão da gestão e da eficiência das políticas públicas, de uma maneira que a responsabilização política possa ser efetivada frente aos impasses da corrupção.

Então, tendo em vista que diante dos casos de corrupção, as sociedades passam a demandar por mais transparência, o que leva a uma maior fomentação da *accountability* e a verificação das contas públicas, desencadeando o exercício da autoridade democrática no combate às irregularidades praticadas pelos representantes políticos.

Segundo Avritzer (2016), as instituições devem possuir a capacidade de coibir o fenômeno da corrupção e de estabelecer sanções para os agentes que o praticam, esse mecanismo que proporciona a responsabilidade do representante perante os seus governados possibilita o aumento da qualidade da democracia, assim, as instituições possuem um papel importante de auxílio no combate à corrupção.

1.5 Considerações Finais

Uma democracia de qualidade seria aquela que apresenta uma boa estrutura institucional democrática, e tendo em vista que a qualidade da democracia é um aspecto essencial, pois significa a tradução das aspirações dos cidadãos perante a sociedade e garante um processo de escolha popular sem o risco de abusos, além de proporcionar monitoramento constante das ações públicas, se faz necessária a existência de um aparato institucional para alcançar esta democracia.

A partir da proclamação da república, a indispensabilidade da criação de instituições específicas para cuidar das contas públicas se fez obrigatória, a realização de uma supervisão das receitas e das despesas na execução, e aplicação dos recursos públicos levou à criação do Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil.

O exercício da *accountability horizontal* pelo TCU, por meio do controle externo, possui uma grande relevância para o cenário político brasileiro e para a

sociedade, apesar das mudanças que as instituições democráticas têm sofrido nas últimas décadas, essa instituição de controle possui um papel importante tanto para buscar estabilizar o regime democrático quanto para explorar as contribuições que ela traz para a melhoria da qualidade da democracia.

Por meio de uma *accountability horizontal* efetiva, que supervisiona e fiscaliza as ações dos políticos eleitos e da burocracia, interagindo junto com outras instituições locais para que a avaliação seja feita em todos os âmbitos de instâncias administrativas do país, aumentando a sua capacidade de controle, é possível, conseqüentemente, aumentar a qualidade da democracia. Deste modo, instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) possuem um papel essencial na colaboração do aumento da qualidade da democracia.

Assim, é necessário fomentar a *accountability* seguindo as regras institucionais de acordo com o sistema democrático para que possa ser estabelecido uma boa governança, transparente e que reflita as aspirações dos cidadãos; efetivar cada vez mais o controle e o poder de sanção diante de atos públicos decisórios irregulares, estabelecendo resultados significativos.

Diante deste apanhado teórico, o próximo capítulo deste trabalho apresenta uma análise sobre o modelo institucional adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde sua criação até a promulgação da Constituição Federal de 1988, analisando as modificações e transformações ocorridas no desenho institucional dessa instituição.

2 A trajetória do TCU: da sua criação até 1988.

2.1 Introdução

O Controle externo do Estado está entre os diversos instrumentos institucionais de fiscalização das atividades públicas nas democracias contemporâneas que atuam auxiliando na promoção da transparência e no combate a malversação dos recursos pelos gestores da administração pública e dos governantes. Busca inibir, deste modo, práticas ilícitas atuando de forma preventiva, o que é fundamental para combater a corrupção que ameaça a legitimidade do processo democrático.

Nesse contexto, o presente capítulo apresenta a trajetória do Tribunal de Contas desde a sua criação até 1988 e o modelo institucional adotado após a promulgação da chamada constituição cidadã; analisa, ainda, a evolução do papel do Tribunal ao longo dos anos e a sua atuação por meio do Controle Externo e dos mecanismos de *accountability horizontal*, tendo em vista que o controle visa melhorar o desempenho das atividades desenvolvidas pelos gestores públicos.

Speck (2012) afirma que os Tribunais de Contas são instituições vitais do sistema político brasileiro, pois fiscalizam tanto a gestão como a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos observando a legalidade e a lisura contábil. Desta forma, visa detectar e responsabilizar as irregularidades praticadas pelos agentes públicos, estabelecendo formas de reparação e sanção, além de determinar recomendações e medidas preventivas para que favoreçam a alocação dos recursos.

O TCU, além de promover a economia, eficiência, e efetividade da aplicação dos recursos pelos entes públicos, também realiza o combate à corrupção, participando, portanto, do processo de monitoramento do controle das irregularidades praticadas no âmbito governamental. Tal preocupação não existe apenas no Brasil, mas também em todos os locais onde há governos democráticos, pois os representantes devem prestar contas e um serviço de qualidade, que é um aspecto importante a ser exigido do governo representativo.

O capítulo está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção será apresentado um histórico do modelo de

TCU adotado desde sua criação até a Constituição Federal de 1988, dividindo-se em três subseções em que a primeira aborda desde seu nascimento até 1934; a segunda do período de 1946 a 1964 e a terceira sobre o modelo de TCU adotado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A segunda seção trata sobre a estrutura interna e o funcionamento do TCU. Por fim, a terceira seção aborda a atuação do TCU junto ao Ministério Público de Contas.

2.2 Histórico

2.2.1 O modelo adotado da criação até 1934

No Brasil, a criação de uma Corte de Contas ocorreu junto com a proclamação da República para discutir a questão das finanças públicas. Segundo o Ipea (2010), surgiu uma necessidade de instituir uma nova constituição que pudesse tratar sobre o assunto. Entretanto, as bases da criação do Tribunal de Contas foram lançadas primeiramente por meio do Decreto 966-A ainda no governo provisório em 1890 que estava encarregado de fazer a transição da Monarquia para a República.

Dessa forma, o Tribunal de Contas foi criado sendo responsável por examinar, revisar e julgar os atos relacionados às receitas e despesas públicas. Porém, de acordo com Barros (1999), embora o Decreto 966-A tenha criado e estabelecido competências para o Tribunal, o projeto não chegou a ser executado e, além disto, o próprio decreto não possuía nenhuma regulamentação.

Assim, apenas em 1891, com a promulgação de uma nova constituição, o Tribunal de Contas foi inserido e regulamentado no texto constitucional, se institucionalizando através de Rui Barbosa, um advogado que foi convidado para assumir o Ministério da Fazenda durante o governo provisório, segundo Silva (1999). Desta maneira, o objetivo que justificava a sua criação era o de liquidar e verificar a legalidade das receitas e despesas públicas, antes das contas serem prestadas pelo Congresso Nacional assegurando a execução dos balanços prévios do exercício financeiro.

“Ao lado do ideal de se construir um novo modelo político caminhava, também, o desejo de um Tribunal de Contas, onde se buscava uma instituição capaz de atuar na fiscalização e controle do erário público de modo independente e em parceria com a finalidade do Estado.” (Barros, 1999, p. 236).

O modelo de Tribunal de Contas estabelecido foi influenciado pelo modelo francês de controle, pelo fato de realizar a averiguação das contas após a execução dos gastos, observando a sua autonomia perante os poderes, principalmente com relação às prerrogativas e garantias dos seus ministros.

Porém, de acordo com Silva (1999), a atuação do Tribunal começou desde o início a ser restringida, de modo que incomodava o freio que era colocado pelo órgão aos atos do governo, limitando a realização de despesas e de novos contratos, pois para que os contratos pudessem ter validade era necessário o visto do Tribunal. Dessa maneira era uma instituição que detinha amplos poderes, inclusive o de veto absoluto, o que levou a ser malquerido pelo governo, principalmente pelo Executivo, haja vista que era inadmissível a existência de uma instituição que estivesse acima do Executivo.

Segundo o Ipea (2010), as competências do Tribunal de Contas definidas de acordo com o Decreto 966-A eram as seguintes:

“1. Examinar mensalmente, em presença das contas e dos documentos que lhe forem apresentados, os resultados mensais. 2. Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo. 3. Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o ministério a que pertençam. Dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e quando o não cumprem, mandando proceder na forma de direito. 4. Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.” (Ipea, 2010, p. 423).

Logo houve questionamentos sobre se essas funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas não iriam entrar em colisão com algumas funções exercidas pelo Executivo. Contudo, durante os primeiros trabalhos realizados pelo órgão, esse choque ficou evidente. O que levou o presidente da República a questionar a autoridade e as atribuições do referido Tribunal, alegando que este estaria usurpando o poder do Executivo, e, em razão disto, passou a impor a redução da sua

competência para tratar somente de questões relacionadas à impugnação de despesas do Executivo.

Do período de 1891 a 1967, a estrutura institucional do Tribunal de Contas sofreu diversas transformações políticas e reformas sendo incorporadas, recuperadas e que restringiam diversas funções e competências ao longo dos anos. Como já tínhamos citado anteriormente, para Barros (1999), as competências do Tribunal de Contas estabelecidas na constituição de 1891 não eram muito amplas, ficando responsável basicamente por liquidar as contas das receitas e das despesas públicas verificando a sua legalidade antes de serem encaminhadas para a submissão do Congresso Nacional.

Segundo o Ipea (2010), podemos observar, em relação à Constituição de 1934, que o Tribunal de Contas continuou com a atribuição de verificar a legalidade das contas do Executivo; os ministros continuaram sendo nomeados pelo Executivo com a aprovação do Legislativo e as garantias oferecidas a eles eram as mesmas oferecidas aos ministros da suprema corte.

O Tribunal realizava o acompanhamento direto ou por delegações da execução orçamentária; detinha corpo de julgamento das contas dos agentes responsáveis pelos recursos públicos; fazia o registro prévio de atos da administração pública que resultasse na obrigação de pagar e o registro dos contratos relacionados às despesas e às receitas.

Além disso, de acordo com Silva (1999), 1934 foi um ano de muitas conquistas. O TCU conseguiu instalações físicas; foi autorizada a construção de um edifício-sede que centralizava as repartições do Ministério da Fazenda e do Tribunal de Contas; as suas competências foram ampliadas, ganhando mais quatro artigos do 99 ao 102 da constituição e mais quatro parágrafos totalizando ao final cerca de oito dispositivos legais que tratavam de suas competências para realizar o acompanhamento direto ou por delegações; também, ainda, a execução orçamentária e o julgamento de contas dos responsáveis pelo dinheiro público, sendo enquadrado como um órgão de cooperação das atividades governamentais.

Outra atribuição importante que lhe foi conferida em 1934, foi a emissão do parecer prévio no prazo de trinta dias sobre as contas do Presidente da República, para submeter a Câmara dos Deputados para que pudessem realizar o julgamento.

Desde então, o Tribunal de Contas tem emitido anualmente o parecer, contribuindo para o exame da regularidade das contas públicas. (Silva. 1999, p. 72).

No que diz respeito aos contratos do Tribunal de Contas:

“Exercitava, à época, o Tribunal de Contas as mesmas atribuições dos tribunais do Poder Judiciário quanto à elaboração de seu regimento interno e à organização de sua secretaria, e os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos e acabados depois de registrados pelo Tribunal de Contas, sendo que a denegação do registro suspendia a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo. Assim, como condição de eficácia para os contratos administrativos, era, naquela época, requerido o seu registro prévio junto ao Tribunal de Contas, podendo a sua execução ser suspensa, até o pronunciamento do Congresso Nacional, em casos de recusa daquele registro por ilegalidade”. (Siqueira, 1999, p. 179).

Para que os contratos tivessem validade era necessário passar por um exame prévio do Tribunal, de modo que seria observado se estavam sendo obedecidos os preceitos legais, para que o registro fosse realizado dando, portanto, eficácia aos contratos.

Em 1937, de acordo com o Ipea (2010), ocorreram algumas mudanças em razão da instituição do Estado Novo, regime autoritário estabelecido no Brasil. A nova constituição que foi outorgada trazia institutos fascistas aos moldes da constituição polonesa. Quanto às atribuições, o TCU passou-se a verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos feitos pelo Executivo, já os ministros eram nomeados pelo Executivo com a aprovação do Conselho Federal, que detinham as mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Silva (1999) afirma que a constituição dedicou apenas um dispositivo legal à competência do Tribunal de Contas que era o artigo 114, assim, neste período, o Tribunal de Contas perdeu força junto com o Congresso Nacional que foi fechado pelo então presidente Getúlio Vargas, de modo que o poder se encontrava centralizado político e administrativamente. Para Siqueira (1999), a atuação do Tribunal estava limitada, tendo em vista que o órgão estava atrelado ao Ministério da Fazenda, fazendo parte até mesmo de sua estrutura administrativa.

Na época, segundo Silva (1999), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) era o responsável por preparar e elaborar o processo orçamentário em cooperação com o Ministério da Fazenda, passando ainda posteriormente pela supervisão do Presidente da República.

Porém, o órgão devia comunicar-se com o Presidente que exercia os poderes Executivo e Legislativo cumulativamente, desta forma, as contas eram indefinidas entre os dois poderes. Neste contexto, o próprio Chefe do Executivo, era encarregado por prestar as contas da sua gestão que eram aprovadas por meio de decreto-lei, e o Tribunal de Contas emitia um parecer não opinativo, constituindo-se apenas de um parecer-relatório.

Para Siqueira (1999), afirmando as palavras do ministro Castro Nunes, que assumiu o ministério do Tribunal do período de 1938 a 1940, o Tribunal de Contas nesse período era definido como um instituto *sui generis* entre o poder Executivo e o poder Legislativo, pois apesar de realizar a emissão do parecer e se comunicar com o Presidente da República, não estava sujeito a nenhum deles.

No que se refere aos contratos celebrados pela União, o Tribunal detinha o prazo de quinze dias para deliberar a respeito da sua legalidade caso o exame não fosse realizado pelo Ministério Público, em que apenas após o registro estariam os contratos considerados perfeitos e acabados. Porém, a constituição de 1937 resgatou uma regra abolida pela constituição de 1934 que diz respeito ao registro automático dos contratos pelo decurso do prazo, que traz a possibilidade de o contrato ser executado mesmo se negado o registro pelo Tribunal, deste modo, mesmo que os contratos não estivessem perfeitos e acabados, eles poderiam ser registrados automaticamente.

2.2.2 O modelo adotado de 1946 até 1964

Já em 1946, após a redemocratização do país, o Tribunal de Contas passou a apresentar outras atribuições, como verificar a legalidade das contas do Executivo. Começaram a ser exigidos alguns requisitos para se tornar ministro, como a idade mínima de 35 anos e gozar plenamente dos direitos políticos. Os ministros eram

nomeados pelo Executivo com a aprovação do Legislativo, eles detinham as mesmas garantias, prerrogativas e vencimentos dos ministros e juizes do Tribunal Federal de Recursos que, hoje, equivale ao Superior Tribunal de Justiça.

Com a nova carta em 1946, o Tribunal de Contas foi consagrado como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, segundo Silva (1999), passando a ser incluído no capítulo do Poder Legislativo na seção que tratava sobre orçamento, dispondo de onze dispositivos legais, entre eles, dois artigos (76 e 77), seis parágrafos e três itens. Restituiu novamente as atribuições estabelecidas pela constituição de 1934 e que foram suprimidas durante o período do Estado Novo.

O órgão passou a ser constituído de uma maior autonomia, assim como afirma Siqueira (1999), com base na posição firmada pelo Ministro Belarmino José de Souza relator de contas em 1946:

“Fiscalizar não é obstruir, nem muito menos fechar os olhos ao *laissezfaire*; o Tribunal de Contas não é, nem deve ser, instrumento de oposição ao governo; mas também não é admissível que se transforme num aparelho por onde se ocultem, à opinião pública, os desvios, as falhas e as infrações legais acaso praticadas pela administração em suas atividades financeiras” (Siqueira, 1999, p. 182).

A constituição de 1946 trouxe também algumas inovações para Silva (1999) como, a competência para julgar as contas dos administradores de entidades autárquicas, e julgar a legalidade de aposentadorias, reformas e pensões onde até então fazia apenas um exame, a partir de 1946 poderia passar a julgar o ato de concessão, que consiste em dizer se está de acordo com as normas legais ou não.

Segundo Siqueira (1999), a constituição inovou também em algumas competências como para a fixação de multas que poderiam chegar a 50% dos rendimentos mensais dos servidores responsabilizados; a suspensão dos responsáveis pelas irregularidades praticadas; o ordenamento de prisão dos responsáveis por um período máximo de três meses; o julgamento de prisões administrativas e a apreciação de casos de força maior.

A nomeação dos ministros voltou a ser feita pelo Presidente da República e encaminhada para a aprovação do Senado Federal. Outra regra reestabelecida da constituição de 1934 foi a de emissão de um parecer prévio sobre as contas do

Presidente da República, porém agora em um prazo de sessenta dias, para que o Congresso Nacional pudesse receber e julgar as contas.

Restituiu, também, a regra que proibia o registro automático dos contratos, pelo decurso do prazo ficando suspenso, após o prazo, a execução do contrato, mesmo recusado o registro pelo Tribunal, até que o Congresso Nacional se pronunciasse. Quanto ao processo de execução orçamentária, que na constituição anterior ficava a cargo do DASP, a constituição estabeleceu que a União seria a responsável por realizar a fiscalização por meio do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

De acordo com Silva (1999), em 1961, Jânio Quadros foi eleito presidente, sucessor de Juscelino Kubitschek com o apoio popular, clima favorável ao desenvolvimento econômico apesar da crescente inflação e agravantes econômicos. Porém, no mesmo ano, Jânio Quadros renuncia à presidência dando origem a uma nova crise política no país.

Assumiu o vice João Goulart sob o regime parlamentarista adotado a partir da Emenda Constitucional nº 4 em setembro de 1961; como primeiro ministro, Tancredo Neves, que se manteve no cargo até 1962. A instabilidade política, econômica e social apenas crescia e o ministério não conseguia se organizar, o que levou ao plebiscito de 1963 em que o povo optou pela volta do presidencialismo revogando o ato adicional que instituiu o parlamentarismo por meio da Emenda Constitucional nº 6.

Entretanto os chefes militares não estavam contentes com a situação na qual se encontrava o país, que propagava medidas tendenciosas relacionadas à esquerda, iniciando uma mobilização reacionária que ficou conhecido como o golpe militar de 1964. Iniciou-se um período autoritário governado por meio de Atos Institucionais, instituindo-se normas gerais que tratavam sobre direito financeiro para a elaboração do orçamento e balanço da União que posteriormente foram recepcionadas pela constituição de 1967.

O Ato Institucional nº 4 em 1966 convocou o Congresso Nacional para votar e promulgar a nova constituição apresentada pelo Presidente da República, porém apenas em 1967 ela foi promulgada pelo Congresso e estabeleceu diversas modificações nas competências do Tribunal de Contas.

Segundo o Ipea (2010), o Tribunal de Contas além de verificar a legalidade das contas do Executivo, tinha que realizar auditorias das entidades fiscalizadas, o rol de requisitos para ser ministro foi ampliado além dos requisitos de idade mínima de 35 anos e gozar plenamente dos direitos políticos; o ministro também teria que apresentar idoneidade moral, notório saber jurídico, econômico, financeiro ou de administração pública. Os ministros eram nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo, e também detinham as mesmas garantias, prerrogativas e vencimentos dos ministros do Tribunal Federal de Recursos.

A nova constituição alterou substancialmente, segundo Silva (1999), as bases do sistema de controle do país no que tange ao controle externo realizado com o auxílio do Tribunal de Contas que passou a realizar a apreciação das contas do Presidente da República, auditorias financeiras e orçamentárias e o julgamento dos responsáveis pelos recursos públicos.

As principais modificações, porém, ocorreram no âmbito da competência, o Tribunal foi incluído na seção de fiscalização financeira e orçamentária do Poder Legislativo, reunindo em dois artigos – 71 e 73 – o conteúdo referente às suas competências. Nesse período, a nomenclatura “da União” não integrava o texto legal, apenas quando eram feitas referências e comparações a outras Cortes de Contas é que o termo aparecia.

A denominação Tribunal de Contas da União passou a ser utilizada após a instituição do Decreto-lei nº 199/67, porém, novas leis e decretos que foram editadas após a instituição deste Decreto-lei entraram em conflito com o texto constitucional posterior que utilizava apenas a denominação Tribunal de Contas. Essa questão foi resolvida apenas com a reforma geral que a constituição passou, com a Emenda Constitucional de 1969, que estabeleceu que a Corte de Contas teria a denominação de Tribunal de Contas da União, acrescentando o termo “da União”, preservando-se até os dias atuais.

A constituição manteve a emissão do parecer prévio no prazo de 60 (sessenta) dias sobre as contas do Presidente da República, porém estabeleceu que o parecer fosse conclusivo, e, assim, deveria mencionar se as contas mereciam ou não serem aprovadas. Quanto à fiscalização orçamentária, esta deveria ser realizada por meio das auditorias financeira e orçamentária; sobre as contas das três unidades

administrativas dos poderes da União, o julgamento da regularidade das contas teria que passar por uma instância revisora, que deveria estar de acordo com os levantamentos contábeis.

Trouxe uma inovação, segundo Silva (1999), que seria a prerrogativa do TCU estabelecer inspeções para ajudar no exame das contas, assim ganhou destaque o controle, pois foi possível realizar uma verificação *in loco*, deixando de ser uma análise meramente documental. Retirou a competência do TCU para realizar o exame prévio dos contratos, caso verificasse qualquer irregularidade decorrente de despesas ou dos contratos, devendo informar o órgão da administração pública competente para que este tomasse as devidas providências, no caso de contrato solicitar ainda ao Congresso Nacional a sustação do mesmo, já as relações que não eram dispostas por meio de contrato, o próprio Tribunal de Contas da União poderia sustar a execução do ato.

Retirou, também, a competência para julgar a legalidade do ato de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, trouxe um dispositivo que facultava ao TCU a prerrogativa de assinar prazo para cumprimento da lei e de sustar atos caso não atendidos, cabendo ao Presidente da República a faculdade de poder ordenar a execução do ato impugnado *ad referendum*, ou seja, independentemente da aprovação do Congresso Nacional.

Esse ponto foi alterado somente com a Emenda Constitucional nº 7 de 1977 em que foi estabelecido que o TCU seria o responsável pela apreciação para fins de registro, da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, e facultou ao Presidente da República a ordenação de registro dos atos concessórios, quando negados pelo Tribunal *ad referendum*, independentemente da aprovação do Congresso Nacional.

E, por fim, a constituição de 1967, inovou também com relação aos Fundos de Participação, atribuindo ao TCU, de acordo com Silva (1999), a competência para efetuar o cálculo das cotas estaduais e municipais dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios independentemente de autorização orçamentaria, devendo ser efetuada, mensalmente, a entrega pelos bancos oficiais.

2.2.3 O TCU na Constituição de 1988

A constituição federal de 1988 estabeleceu um novo modelo institucional com competências completamente distintas das adotadas nas constituições anteriores, inovou superando o que havia sido conquistado diante de reformas e reorganizações a que foi submetido ao longo dos anos desde a sua criação, ampliando significativamente o seu rol de atuação.

Segundo Siqueira (1999), podemos definir o TCU após a promulgação da constituição de 1988 como:

“ [...] um órgão público de controle externo, investido de poder jurisdicional, próprio e privativo, em todo o território nacional, sobre matérias de seu rol de atribuições, as quais foram detidamente especificadas pelo legislador constitucional. ” (Siqueira, 1999, p. 200).

O Tribunal de Contas da União continuou instituído como órgão auxiliar do Poder Legislativo em 1988, e esse auxílio a que se refere o texto constitucional implica em uma assistência que é técnica, que visa o interesse coletivo sobre as coisas públicas. De início podemos perceber que a sua jurisdição e competências do TCU foram substancialmente ampliadas:

“Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.” (Silva, 1999, p. 127).

Tornou-se um fiscal da legalidade dos gastos públicos e avaliador do desempenho operacional dos órgãos e das entidades públicas. Foi instituído na seção da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, no capítulo do Poder Legislativo, contemplado com vinte e um dispositivos legais distribuídos entre os artigos 71 ao 74 da constituição.

No que tange às competências, de acordo com Silva (1999), a constituição estabeleceu que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode ser parte legítima para denunciar irregularidades perante o TCU, realizando uma maior aproximação entre o controle exercido sobre a Administração Pública e o cidadão. No

que concerne aos julgamentos, ficou encarregado de julgar qualquer agente responsável, inclusive os particulares que causarem danos ao erário.

Além da apreciação dos atos de concessão, também passou a ter competência para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal tanto na Administração Direta quanto na Indireta, inclusive para as fundações mantidas pelo poder público, excetuando-se os cargos que eram de provimento em comissão.

Para Barros (1999), as mudanças mais importantes que foram atribuídas pela constituição de 1988 foi com relação a apreciação da legitimidade e da economicidade dos atos da Administração, além da apreciação da regularidade e da legalidade dos atos. Os constituintes demonstraram uma grande preocupação em relação ao tema do controle da Administração Pública, criou o chamado controle operacional que visa realizar um controle na criação do orçamento para buscar um maior aproveitamento de forma racional dos recursos públicos disponíveis e da própria fiscalização operacional.

Esse aspecto operacional vai ser composto pela economia, eficiência e pela efetividade. No que diz respeito à economia, direciona para que a Administração utilize com cautela os recursos públicos que são escassos; quanto à eficiência, busca retirar das atividades governamentais o máximo de benefícios e quanto à eficácia, visa o alcance dos objetivos traçados.

Também é importante destacar o papel das fiscalizações:

“Dentre as competências podemos destacar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Federal, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, fortalecendo os instrumentos e aspectos de controle”. (Barros, 1999, p. 246).

A fiscalização sobre as atividades governamentais para saber se os recursos públicos estão sendo aplicados da forma correta é de suma importância. A constituição de 1988 ampliou o rol de competências para fiscalizações do TCU, o que proporcionou uma maior atuação desse órgão sobre diversas áreas, fortalecendo até mesmo o controle.

A fixação de auditorias operacionais também é um ponto importante que foi trazido, pois contribuíram para a melhoria dos procedimentos administrativos buscando detectar as irregularidades cometidas pelos gestores públicos atribuindo-lhes soluções ou alternativas equivalentes. O controle de economicidade é uma inovação estabelecida pela constituição de 1988, visa fazer um exame das despesas a partir de um resultado com um custo que seja adequado, não necessariamente o menor custo, mas aquele que irá atender da melhor maneira possível a coletividade.

Nesse sentido, a constituição também estabeleceu a fixação do pagamento de multas como sanção ao descumprimento das normas legais, proporcionais ao valor do dano causado ao erário. Manteve a realização das inspeções que podem ser feitas mediante iniciativa do próprio TCU, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou das Comissões Técnicas ou de Inquérito, mas a maioria das inspeções realizadas possuem natureza preventiva em que o Tribunal de Contas da União atua manifestando suas recomendações e orientações a respeito de práticas indevidas.

A competência para a emissão de um parecer prévio sobre a contas prestadas pelo Presidente da República também foi mantida, o prazo de elaboração é de 60 (sessenta) dias a contar do recebimento das contas. O parecer deve ser conclusivo indicando se os balanços estão de acordo ou não com a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União, o resultado é apresentado ao Congresso Nacional que posteriormente realizam o julgamento das referidas contas.

Além do parecer que é emitido anualmente pelo TCU, segundo Siqueira (1999), o Tribunal tem que elaborar relatórios trimestrais e anuais sobre a gestão orçamentária, patrimonial e financeira da União para que o Congresso Nacional possa fazer, também, controle político, a qual lhe compete:

“a) examinar e propor medidas com vistas aos ajustes das estratégias e prioridades governamentais; b) investigar a fidelidade ou os desvios da execução de planos e projetos aprovados; c) arguir aspectos capitais de utilidade e razoabilidade dos gastos efetuados; d) questionar despesas evitadas de prodigalidade, intencional ou não, divorciadas do interesse nacional.”(Siqueira, 1999, p. 202).

Dessa forma, podemos observar que as competências do TCU foram significativamente ampliadas. Diversas inovações foram trazidas para que o órgão pudesse se adequar ao novo contexto político que havia sido instituído promovendo,

assim, um maior controle sobre as atividades públicas irregulares e ilícitas, contribuindo, desta maneira, para uma democracia mais efetiva.

2.3 A estrutura interna e funcionamento do TCU

O TCU atualmente, possui jurisdição que abrange todo o território nacional, alcançando todos os cidadãos que guardam bens ou valores públicos da União e que dão prejuízos ao erário público, de acordo com Melo (2008, p. 36). O funcionamento é regulado por Lei Orgânica e Regimento Interno, de modo que a sua elaboração também configura competência do próprio Tribunal.

É um órgão colegiado composto por nove Ministros, segundo sua lei orgânica, entre brasileiros natos que tenham idade maior de 35 (trinta e cinco anos) e menor que 65 (sessenta e cinco anos), idoneidade moral, reputação ilibada, notórios saberes jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e o exercício de mais de 10 (dez anos) de função ou atividades que exijam os conhecimentos especificados.

De acordo com a lei orgânica do TCU, a escolha dos Ministros é feita da seguinte forma: dois terços das vagas são compostas por meio da indicação do Poder Legislativo, ou seja, pelo Congresso Nacional, alternando a escolha entre as casas do Senado Federal. O Presidente da República é responsável pela indicação de um terço dos Ministros passando pela confirmação do Legislativo, podendo concorrer às vagas temos os Auditores, os membros do Ministério Público e uma vaga sendo de livre escolha do Presidente.

Além disso, segundo Melo (2008), o Tribunal de Contas da União é composto ainda por três Auditores que são nomeados entre os aprovados por concurso público, porém, as naturezas das suas funções são de Ministros Substitutos. Desta forma, podemos perceber que o órgão possui uma composição híbrida com indicações tanto do Legislativo como do Executivo, entretanto segundo Speck (2012), possui autonomia própria já que é responsável por eleger o seu Presidente, elaborar o orçamento, programar a sua própria agenda de fiscalizações e a tomada de decisões.

Os Ministros possuem as mesmas garantias constitucionais, prerrogativas e vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Os cargos são vitalícios, o que, de acordo com Melo (2008), contribui para diminuir a politização que resulta da subordinação ao Legislativo, tendo em vista também o papel expressivo que este possui nas indicações dos Ministros.

É importante destacar, de acordo com Menezes (2015), que atualmente Raimundo Carreiro que ocupa o cargo de Ministro Presidente do TCU, e José Mucio Monteiro que ocupa o cargo de Ministro Vice-Presidente foram indicações realizadas pelo Congresso Nacional. Já os Ministros Aroldo Cedraz, Benjamin Zymler e Walton Alencar Rodrigues foram as indicações feitas por Presidentes da República.

Quadro 1: Ministros atuais do TCU.

Ministro	Formação acadêmica	Ano de nomeação	Conexão Política	Outras atuações no TCU	Presidente
Raimundo Carreiro	Formado em direito.	2007	Ocupou cargos efetivos no Senado Federal como analista legislativo, assistente legislativo, auxiliar de pesquisa. Atuou em funções comissionadas no Senado Federal como secretário geral, diretor de secretaria, chefe de serviço. Exerceu funções no Executivo como a vice- presidência do conselho consultivo da ANATEL.	Não possui outras atuações.	Luiz Inácio Lula da Silva.
José Mucio Monteiro	Formado em engenharia.	2009	Ocupou o cargo de prefeito, vice- prefeito e de deputado federal. Atou em comissões do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados.	Não possui outras atuações.	Luiz Inácio Lula da Silva.
Walton Alencar Rodrigues	Formado em direito.	1999	Ocupou o cargo de analista legislativo do Senado Federal. Assessor legislativo da Câmara dos Deputados.	Atuou como vice- presidente e corregedor do TCU de 2005 a 2006. E como presidente do TCU de 2007 a 2008. Foi procurador geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU.	Fernando Henrique Cardoso.
Benjamin Zymler	Formado em direito e engenharia elétrica.	1998	Não ocupou nenhum cargo no Legislativo, nem no Executivo.	Atuou no cargo de Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU de 1992 a 1997. Auditor e Ministro-Substituto do TCU de 1998	Fernando Henrique Cardoso

				a 2001. E Ministro-Presidente do TCU de 2011 a 2012.	
Augusto Nardes	Formado em administração.	2001	Ocupou o cargo de vereador e deputado federal. Atuou em comissões partidárias e parlamentares, em secretarias e como assessor coordenador.	Não possui outras atuações	Fernando Henrique Cardoso
Aroldo Cedraz	Formado em medicina veterinária.	2007	Ocupou o cargo de deputado federal, e a chefia da casa civil da prefeitura da Bahia.	Atuou como vice-presidente do TCU de 2012 a 2014. E como Presidente do TCU de 2015 a 2016.	Luiz Inácio Lula da Silva.
Ana Arraes	Formada em direito.	2011	Ocupou o cargo de deputada federal. Foi secretária parlamentar na Câmara dos Deputados.	Atuou como chefe de gabinete de conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco de 2007 a 2010.	Dilma Rousseff.
Bruno Dantas	Formado em direito.	2014	Ocupou o cargo de Consultor-Geral do Senado Federal.	Não informado no site do TCU.	Dilma Rousseff.
Vital do Rêgo	Formado em direito e medicina.	2014	Ocupou o cargo de vereador, deputado estadual, deputado federal, senador. Atou em comissões parlamentares.	Não possui outras atuações	Dilma Rousseff.

Fonte: Elaboração da autora.

Possui também uma Secretaria com a finalidade de prestar apoio técnico para que o Tribunal possa exercer as suas competências de acordo com as regras constitucionais estabelecidas. Esta Secretaria é subdividida em outras unidades como: a Secretaria Geral da Administração, a Secretaria Geral de Controle Externo e a Secretaria Geral de Secções. O Tribunal é um órgão colegiado, então, em regra, as deliberações ocorrem no Plenário, que é a instância máxima do órgão, ou, em caso da ocorrência de alguma das hipóteses cabíveis, também é possível que seja feito em uma de suas duas Câmaras.

Segundo o site do TCU, existem também as Comissões que visam melhorar o desempenho institucional do órgão, auxiliando para que ele possa vir a cumprir com a sua missão, assim há uma Comissão Permanente de Regimento e uma Comissão Permanente de Jurisprudência, cada uma presidida por um Ministro que compõem o corpo da estrutura interna do Tribunal.

Quadro 2 - Resumo da composição interna de Ministros do TCU

Quantidade	- 9 Ministros.
Escolha	- 2/3 (dois terços) de escolha Congresso Nacional; 1/3 (um terço) de escolha do Presidente da República com a aprovação do Congresso.
Requisitos	- Idade entre 35 e 65 anos; Reputação Ilibada; Idoneidade Moral; Notório Saber jurídico, financeiro, contábil, econômico, administração; Ter 10 (dez) anos de função ou atividade exercida.

Fonte: Elaboração da autora.

O Tribunal de Contas da União exerce, basicamente, as funções de fiscalizadora, informativa, judicante, consultiva, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e educativa. De acordo com o site do TCU, a função fiscalizadora funciona por meio de alguns instrumentos para a realização da fiscalização que são o levantamento onde são colhidas informações sobre o órgão ou a entidade pública onde será feita a fiscalização avaliando a viabilidade da sua realização.

A auditoria que permite a verificação *in loco* da legitimidade e da legalidade dos agentes e dos atos de gestão; a inspeção que serve para a aquisição de informações não disponíveis ao órgão no Tribunal, esclarecendo dúvidas e apurando fatos; o acompanhamento que é utilizado para avaliar e monitorar a gestão do órgão em um período predeterminado e o monitoramento que vai aferir se os órgãos ou entes públicos estão cumprindo com as deliberações feitas pelo Tribunal e quais os resultados obtidos.

A função informativa vai ser exercida quando o Tribunal prestar as informações necessárias, solicitadas pelo Congresso Nacional, por uma de suas Casas ou pelas Comissões a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal, encaminhando trimestral e anualmente o parecer com os resultados, além da possibilidade de representação aos poderes competentes quando houver irregularidades e abuso de poder. A função judicante ocorre quando o Tribunal julga as contas dos responsáveis pelos recursos públicos, a prestação de contas e fiscalizações organizam-se em processos que são relatados pelos Ministros que apresentam seus votos e submetem aos seus pares para deliberação.

A função consultiva vai ser a elaboração de pareceres prévios de caráter essencialmente técnico às contas prestadas pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público para subsidiar a decisão do Congresso Nacional. Inclui-se também as consultas que são feitas para tirar dúvidas a respeito de alguma matéria de competência da instituição.

Segundo o site do TCU, a função sancionadora é exercida por meio de sanções que são aplicadas aos responsáveis pelas práticas irregulares relacionadas às contas, de acordo com as disposições previstas na Lei Orgânica nº 8.443/92, se forem irregularidades relacionadas a atos de gestão, o Tribunal fixa um prazo para que a lei seja cumprida. A função corretiva ocorre quando o Tribunal susta um ato administrativo quando não for atendido.

A função normativa vai decorrer do poder regulamentar atribuído pela lei orgânica em que o Tribunal poderá expedir instruções e atos normativos acerca das matérias de sua competência que são de cumprimento obrigatório, podendo o infrator vir a ser responsabilizado. A função de ouvidoria consiste na possibilidade de o Tribunal receber denúncias sobre irregularidades cometidas pelo agentes públicos, tanto pelo cidadão, partido político, associação ou sindicatos, como pelos outros órgãos de controle e autoridades.

E, por fim, na função educativa que atua realizando recomendações de procedimentos para melhorar a gestão de órgão ou entidades públicas, da adoção de providências e realizando seminários, reuniões e encontros de caráter educativo com o intuito de buscar aumentar o conhecimento e o acesso à instituição de controle. Assim, o TCU funciona nas atribuições de algumas de suas funções contribuindo,

desta forma, para que sua missão institucional possa ser alcançada, e no auxílio à efetividade do controle externo.

Quadro 3 - Resumo de Funções do TCU

Fiscalizadora	Pode ser feita por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos que são instrumentos utilizados para a realização da fiscalização.
Informativa	Consiste na prestação das informações a respeito das fiscalizações feitas pelo TCU quando solicitadas pelo Congresso Nacional.
Judicante	Consiste no julgamento das contas dos responsáveis pelos recursos públicos.
Consultiva	Elaboração de parecer prévio sobre as contas dos chefes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, além das consultas para a retirada de dúvidas
Sancionadora	É a aplicação de sanções com base na Lei Orgânica do TCU referente as irregularidades presentes nas contas. Se houver irregularidades nos atos de gestão não se aplicam sanções, mas sim fixa-se um prazo para que a lei seja cumprida.

Corretiva	Quando um ato administrativo feito pelo TCU não é atendido, e ele é susgado.
Normativa	Emissão de instruções ou atos normativos que são de observância obrigatória.
Ouvidoria	Denúncia de irregularidades que podem ser feitas por: qualquer cidadão, partido político, sindicatos, associações, autoridades, pelos outros órgãos de controle.
Educativa	Denúncia de irregularidades que podem ser feitas por: qualquer cidadão, partido político, sindicatos, associações, autoridades, pelos outros órgãos de controle.

Fonte: Elaboração da autora.

2.4 Atuação do TCU junto com o Ministério Público de Contas

Nas sessões deliberativas, tanto na plenária como na da câmara, é obrigatório a presença do representante do Ministério Público de Contas que se trata de um órgão autônomo e independente do Ministério Público da União que atua na defesa da ordem jurídica. Segundo o site do TCU, o Ministério Público de Contas é composto por um Procurador Geral, três Subprocuradores Gerais e quatro Procuradores nomeados pelo Presidente da República que sejam concursados e com título de bacharel em direito.

O Ministério Público de Contas atua junto ao TCU não podendo ajuizar ação perante a Justiça Federal de acordo com Melo (2008). Segundo Barros (1999), ele foi criado por meio do Decreto nº 1.166 de 1892, mas foi o Decreto nº 392 de 1896 que atribuiu ao Ministério Público de Contas a guarda das leis fiscais perante a Corte de

Contas, configurando-se como um representante da lei, da justiça e da administração pública com liberdade de atuação.

Na constituição de 1988 há previsão no artigo 130, a garantia de direitos, vedações e formas de investidura para o cargo, observando as peculiaridades que são próprias do órgão. Não se submete, por exemplo, ao controle administrativo, financeiro e disciplinar do Conselho Nacional do Ministério Público, pois ao criar este órgão a constituição não incluiu o Ministério Público de Contas tendo em vista o seu caráter especial.

Possui atribuições como:

“Suas funções básicas, consoante preconiza a Lei nº 8.443/92, em capítulo destacado, consistem em promover a defesa da ordem jurídica, requerer as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário perante o Tribunal, manifestar-se em todos os assuntos sujeitos à deliberação da Corte e interpor os recursos admitidos em lei.” (Barros, 1999, p. 240).

Assim, esse órgão vai proporcionar uma complementação na análise feita pelo TCU quando necessário, sem deixar de requerer, também, os interesses do Poder Público, zelando pela correta aplicação do dinheiro público e condenando as arbitrariedades dos responsáveis pelas irregularidades que geram a desestabilização das contas públicas.

2.5 Considerações Finais

Com a abordagem histórica sobre os modelos institucionais adotados pelo TCU, desde sua criação até a promulgação da Constituição Federal de 1988, podemos observar que a estrutura do TCU passou por grandes mudanças no desenvolvimento do seu modelo institucional. É importante ressaltar que o contexto

político estabelecido no país em cada época também influenciou o desenho e o desempenho institucional do órgão.

A carta de 1988 contemplou o TCU com um rol de competências bem mais extenso do que o trazido pelas constituições anteriores, permitindo, desta maneira, uma ampliação e avanços na atuação do controle externo; combatendo as irregularidades e ilegalidades existentes no âmbito da Administração Pública; produzindo mais transparência e sancionando as condutas que não estão de acordo com as normas legais.

Além disso, essa ampliação do rol de competências trouxe um benefício significativo para a sociedade, tendo em vista que proporcionou uma maior aproximação da instituição TCU com os cidadãos, e com outros órgãos de controle em cooperação, fortalecendo, assim, também as outras vias de controle.

O próximo capítulo visa analisar o desempenho institucional do TCU a partir da sua atuação por meio da função fiscalizadora e da função sancionadora, observando como ocorre o controle externo, a promoção de transparência e a adequação das condutas dos gestores públicos as normas legais.

3 A atuação do TCU no exercício do controle externo sobre a gestão dos recursos públicos federais do período de 2010 a 2016

3.1 Introdução

O TCU possui uma jurisdição sobre todo o território nacional. De acordo com Maia (2003), atua como guardião da aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que, ao fiscalizar, impor sanções e determinações, contribui para a melhoria da gestão dos recursos públicos. Anualmente, o TCU emite relatório sobre a atuação de suas atividades como instituição de *accountability* horizontal no exercício do controle externo.

O controle externo é realizado sobre a tomada e a prestação de contas que devem ser analisadas de acordo com alguns aspectos da gestão, conforme Melo (2007), que são a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. A prestação de contas parte, assim, da obrigação social que o responsável pelo recurso público tem de prestar informações sobre as suas atividades, promovendo *accountability* e mais transparência, de modo que o governo responda aos anseios da sociedade.

Contudo, o TCU possui uma atuação importante no julgamento das contas que, conforme o site do TCU, podem ser regulares quando estão de acordo com os aspectos mencionados de forma clara e objetiva, demonstrando exatidão dos atos praticados pelo gestor público. As contas podem ser julgadas regulares com ressalvas, quando apresentam algumas falhas que acarretam danos ao erário, ou julgadas irregulares, quando não estão de acordo com os aspectos mencionados de maneira clara e objetiva; ou ainda, podem ser consideradas ilícitas quando ocorrer um caso fortuito, ou por força maior, tornando materialmente impossível o julgamento das contas.

Em caso de julgamento por irregularidades, os responsáveis podem ser punidos pelo TCU, que lhes atribuem sanções de acordo com a previsão legal estabelecida. Com isso, o processo de exame e julgamento das contas anuais, como preceitua o site do TCU, é considerado a expressão máxima do poder controlador do Tribunal, permitindo o exercício de um juízo sobre a gestão dos administradores, e podendo realizar determinações e sanções no que tange ao mérito da questão analisada, que são recorríveis apenas ao próprio TCU.

Dessa forma, esse capítulo tem como objetivo fazer uma análise dos relatórios de atividades anuais emitidos pelo TCU do ano de 2010 ao ano de 2016, observando as mudanças ocorridas nesse período quanto a sua atuação sobre fiscalização, e as condenações e sanções aplicadas pelo Tribunal.

O capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira se refere à metodologia utilizada na análise dos dados. A segunda trata sobre os indicadores de desempenho utilizados pelas Entidades Superiores de Controle. E por fim, a terceira aborda a análise qualitativa que está dividida em três subseções: a primeira é a análise das fiscalizações, a segunda é a análise das condenações e sanções aplicadas pelo TCU.

3.2 Metodologia

A análise refere-se à atuação do TCU como instituição de *accountability horizontal*. As variáveis escolhidas para analisar a gestão e o rendimento do Tribunal como Instituição Superior de Controle, responsável pelo controle externo no Brasil, foram as fiscalizações e as sanções e condenações aplicadas durante o período de 2010 a 2016.

O recorte temporal escolhido para trabalhar nesta pesquisa fundamenta-se no fato do curto espaço de tempo disponível para a produção da análise. Assim, buscou-se adequar a necessidade da pesquisadora de apresentar os resultados da análise ao prazo estabelecido para a elaboração do presente trabalho.

A abordagem utilizada será a qualitativa, em que a técnica empregada será a de análise documental, a partir de relatórios de atividades anuais emitidos pelo TCU, que são fontes documentais, a fim de buscar trabalhar a hipótese de que a atuação do controle externo do TCU como instituição de *accountability horizontal* contribui para o aumento da qualidade da democracia, e que as sanções impostas pelo órgão colaboram para evitar a malversação dos recursos públicos.

Além disso, tem-se por objetivo empreender uma organização, investigação e interpretação dos dados, com o intuito de fazer uma relação entre essas informações e a literatura estudada sobre o TCU, interligando dessa maneira a teoria com a prática, além de mostrar novos aspectos que possam ser abordados.

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte 'natural' de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (Ludke e André, 1986, p.39).

A intenção é a de que os dados sejam colhidos dos relatórios de atividades e posteriormente seja feito um tratamento mais analítico dos dados ao longo do capítulo, de modo que possam ser observados resultados quanto ao desempenho institucional do TCU na atuação do controle externo sobre a gestão dos recursos públicos.

3.3 Indicadores de Desempenho

Segundo Ghisi (2000), os indicadores realizam medições quantitativas e/ou estatísticas acerca de objetos de avaliação que não podem ser medidos ou captados de forma direta. É um instrumento de conhecimento da realidade que possui o objetivo e identificar determinadas condições do ambiente relacionado à realidade.

Assim, não obstante a falta de uma ação gerencial integrada por parte dos Governos, as Entidades Fiscalizadoras Superiores, pelo papel que lhes é atribuído, devem demonstrar compromisso na busca do conhecimento de seu real desempenho e na divulgação desses dados, constituindo-se em exemplo a ser seguido pelo restante da Administração Pública e em canal permanente da busca da transparência que auxilia na consolidação e manutenção das democracias. (Ghisi, 2000, p.329)

Um indicador de desempenho auxilia na mensuração da efetividade das Instituições Superiores de Controle. Nesse sentido, é possível afirmar, como Ghisi (2000), que um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.

São construções que se destinam a traçar questões sobre o desempenho, as quais não podem ser feitas por meio de simples mensurações de desempenho, fazendo-se necessária uma abordagem mais complexa. De acordo com Bittencourt (2004), no Brasil os indicadores de desempenho da administração pública têm sido fortemente impulsionados pela atuação do TCU.

Ghisi (2000) afirma que a seleção de indicadores e a sua implementação deve levar em conta os aspectos do planejamento institucional, pautando-se segundo determinados critérios teóricos e práticos, quais sejam:

- 1- Disponibilidade de dados: é possível construir um indicador de desempenho se houver informações suficientes. A ausência de dados impede a viabilização da sua elaboração.
- 2- Qualidade dos dados: não basta que existam os dados, é necessário que as fontes da onde se originam os dados sejam seguras para evitar que a qualidade do indicador seja afetada.
- 3- Compatibilidades: ter a capacidade de realizar comparações, possuindo abrangência.
- 4- Validade: deve ser válido, e medir o que deve ser medido.
- 5- Significado conceitual: deve mostrar um aspecto significativo do ponto de vista conceitual.

Segundo Ghisi (2000), a ação do TCU pode ser medida através de diversos parâmetros, como, por exemplo, total de processos autuados, tempo médio de tramitação de processos, e o total de recomendações realizadas. Porém, os parâmetros adotados neste capítulo para analisar a atuação do TCU no exercício do controle externo serão o de total de recursos públicos fiscalizados e as condenações e sanções aplicadas pelo TCU no total de processos apreciados.

3.4 Análise Qualitativa

3.4.1 Fiscalizações

A escolha da variável total de *recursos fiscalizados* é justificada em razão da fiscalização ser uma das principais funções exercidas pelo TCU. De acordo com Maia (2003), a função fiscalizatória do TCU potencializa o resultado benéfico da sua atuação.

Segundo Barros (1999), a possibilidade dada pela constituição de 1988 de realizar, além da fiscalização contábil, a financeira, operacional, orçamentária e patrimonial, ampliou o seu rol de atuação, intensificando a atividade de controle.

Tabela 1 - Quantidade de Homens – Dia de Fiscalização.

Ano	Homens – Dia de Fiscalização
2010	50.602
2011	65.935
2012	72.898
2013	Não informado no relatório.
2014	Não informado no relatório.
2015	Não informado no relatório.
2016	Não informado no relatório.
Total=	189.435

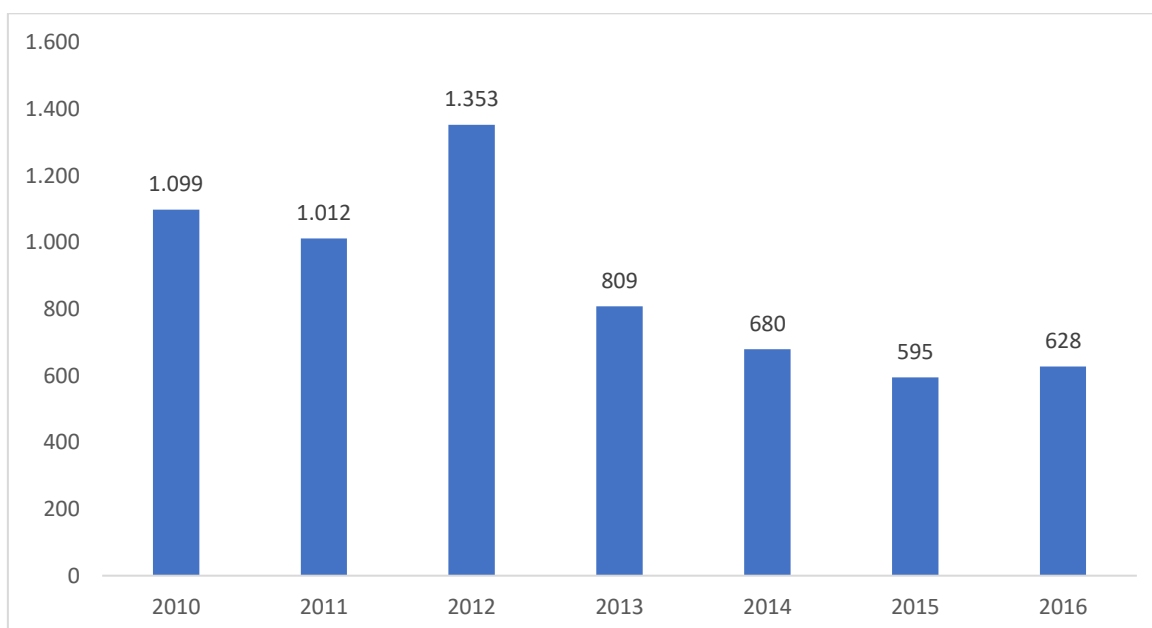
Fonte: Relatórios de atividades TCU.

No que tange aos recursos públicos fiscalizados, a Tabela 1 traz o total da quantidade de Homens- Dia de Fiscalização (HDF) - que foi depreendido pelo TCU entre os anos de 2010 a 2012 para que essas fiscalizações pudessem ser realizadas, não informando, no relatório de atividades, os números entre os anos de 2013 a 2016. Filgueiras (2011) afirma que as fiscalizações nesse sentido são importantes para a promoção de uma maior transparência sobre as contas públicas, proporcionando o combate e a inibição da malversação do dinheiro público.

Diamond e Morlino (2005) argumentam que a fiscalização sobre a prestação de contas dos entes públicos também influencia a qualidade da democracia, pois para que possamos ter uma democracia de boa qualidade, é essencial que as instituições políticas sejam capazes de realizar a *accountanility* das ações governamentais.

Além disso, a *accountability horizontal* promovida mediante o controle externo realizado pelo TCU por meio das fiscalizações pode fomentar a *accountability* societal à medida que há um maior acesso dos cidadãos, sociedade civil e organizações não governamentais, às decisões tomadas pelos gestores administrativos. Segundo Carneiro (2004), a *accountability societal* é um elemento de controle fundamental do processo democrático.

Gráfico 1- Fiscalizações do TCU efetivamente concluídas por ano.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

O Gráfico 1 apresenta o número total de fiscalizações concluídas por ano no período de 2010 a 2016. É possível observar que o TCU tem realizado uma quantidade menor de fiscalizações ao longo dos anos. O ano de 2012 foi o período com maior número de fiscalizações, com cerca de 21,9% concluídas ao total, e o ano de 2015 foi o período com menor número de fiscalizações, com cerca de 9,63% concluídas ao total.

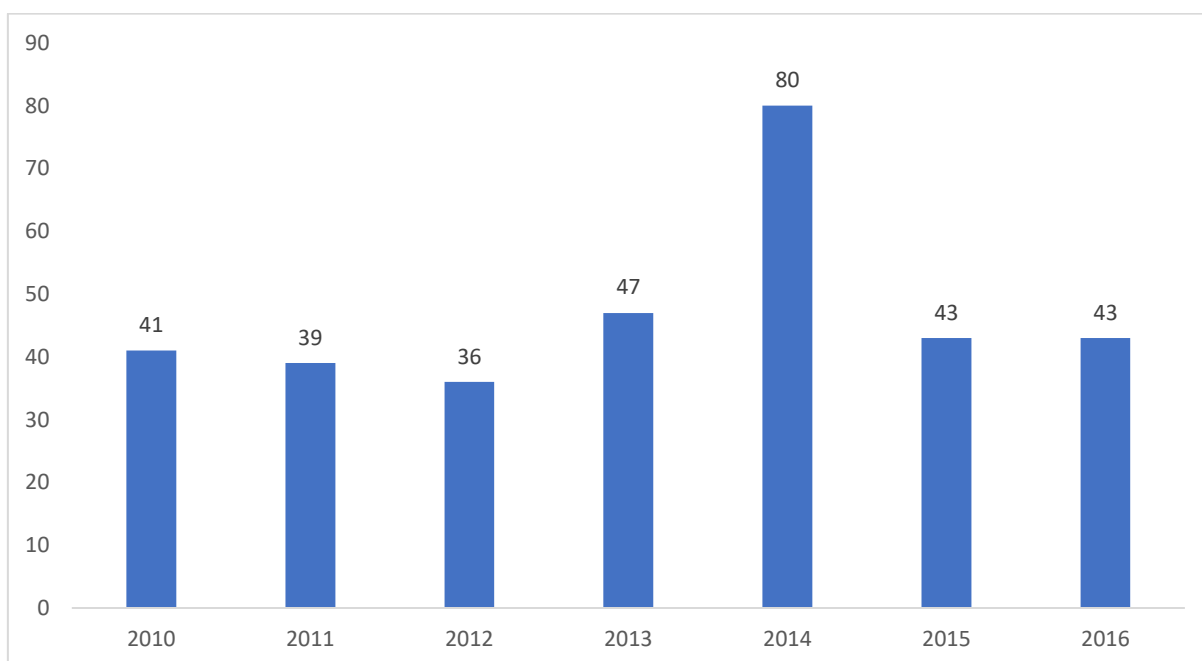
O que podemos inferir é que a atuação do TCU quanto às fiscalizações realizadas foram mais intensas no período de 2010 a 2012, com cerca de 3.464 fiscalizações, do que do período de 2013 a 2016, com cerca de 2.712 fiscalizações. Isto equivale a uma redução de 12,17% de fiscalizações realizadas, a partir de 2013.

Conforme Menezes (2015), essa redução é ser justificada pelo TCU como resultado de alterações realizadas nas diretrizes do órgão. O objetivo da Corte de Contas é o de realizar fiscalizações que sejam mais coordenadas, ampliando o campo geográfico, com um maior grau de profundidade, assim optando por uma maior qualidade fiscalizatória do que por um maior número de fiscalizações.

Conforme explanação do capítulo anterior, o TCU possui cinco modalidades de fiscalizações que são: acompanhamentos, auditorias, inspeções, levantamentos e

monitoramentos. Elas estão previstas na Lei Orgânica do TCU. Durante o período de 2010 a 2016, o Tribunal não deixou de utilizar nenhuma das modalidades de instrumentos de fiscalização previstas para execução do controle externo. Dessa maneira, todas elas se fazem necessárias para que o órgão possa cumprir com a sua atribuição de fiscalizar, tendo em vista que cada uma possui um objetivo distinto a ser alcançado.

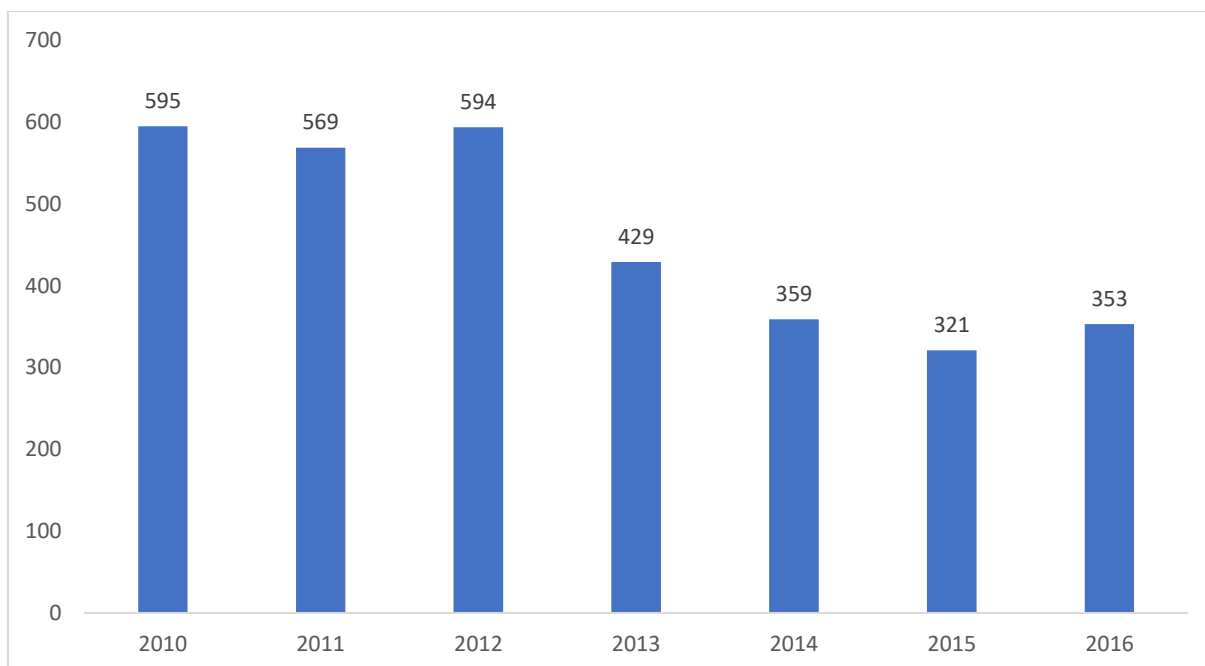
Gráfico 2 – Quantidade de Acompanhamentos realizados por ano.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

No que concerne aos acompanhamentos, o gráfico 2 mostra o número total realizado pelo TCU de 2010 a 2016. É possível notar que, do número total de acompanhamentos, o ano em que o TCU mais os efetuou foi o de 2014, com 24,31%, e o ano em que realizou menos acompanhamentos foi em 2012, com 10,9% do total.

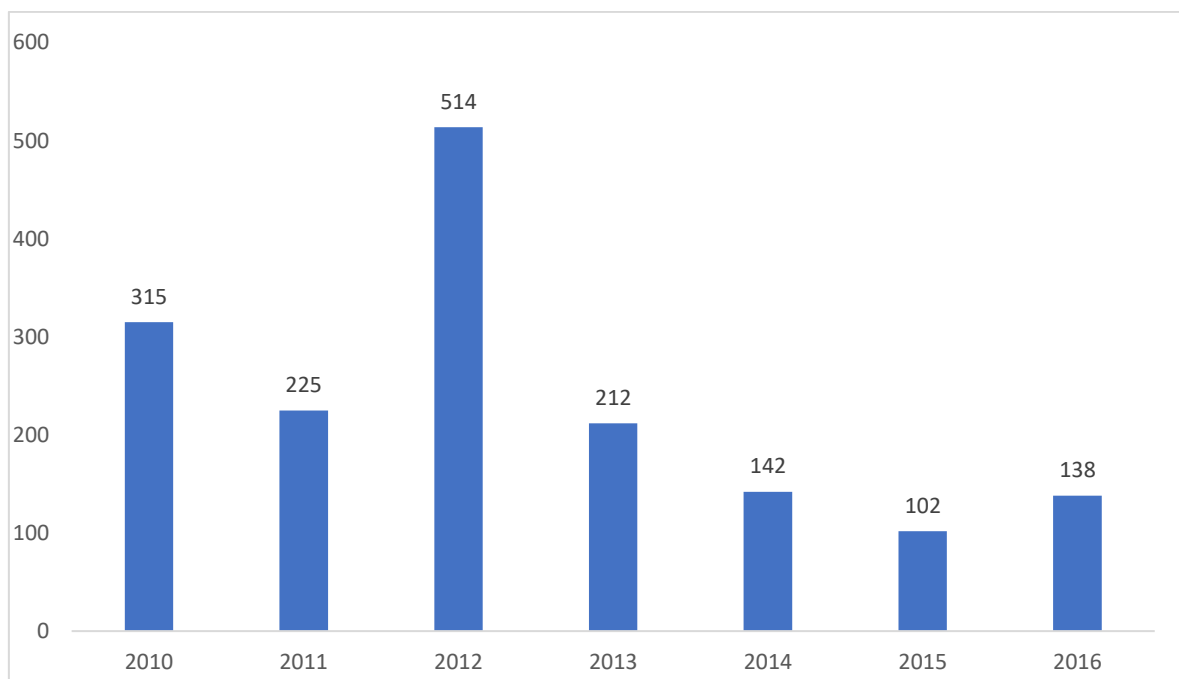
Gráfico 3– Quantidade de Auditorias realizadas por ano.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

Em relação às auditorias, o gráfico 3 mostra o número total de auditorias desempenhadas pelo TCU de 2010 a 2016. É possível verificar que o ano em que o TCU obteve o maior número de auditorias foi em 2010, com 18,47%, e o ano em que obteve o menor número de auditorias foi em 2015, com 9,9% do total de auditorias. A auditoria é a modalidade de fiscalização mais utilizada pelo TCU. Das fiscalizações realizadas entre o período de 2010 a 2016, cerca de 52% foram feitas mediante a utilização de auditorias.

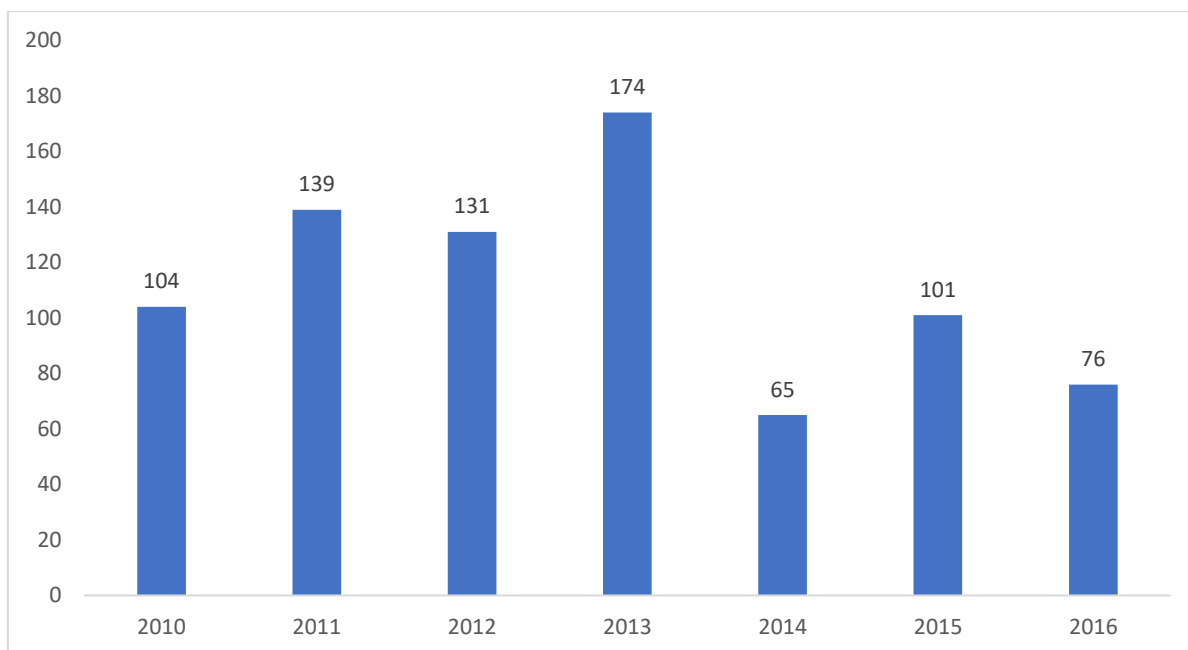
Gráfico 4– Quantidade de Inspeções realizadas por ano.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

No que tange às inspeções, o gráfico 4 apresenta o número total de inspeções realizados durante o período de 2010 a 2016. É possível observar que o ano de 2012 foi período em que o TCU executou mais inspeções, com cerca de 31,18% das fiscalizações, e o ano com menos inspeções realizadas foi o de 2015, com 6,18% do total.

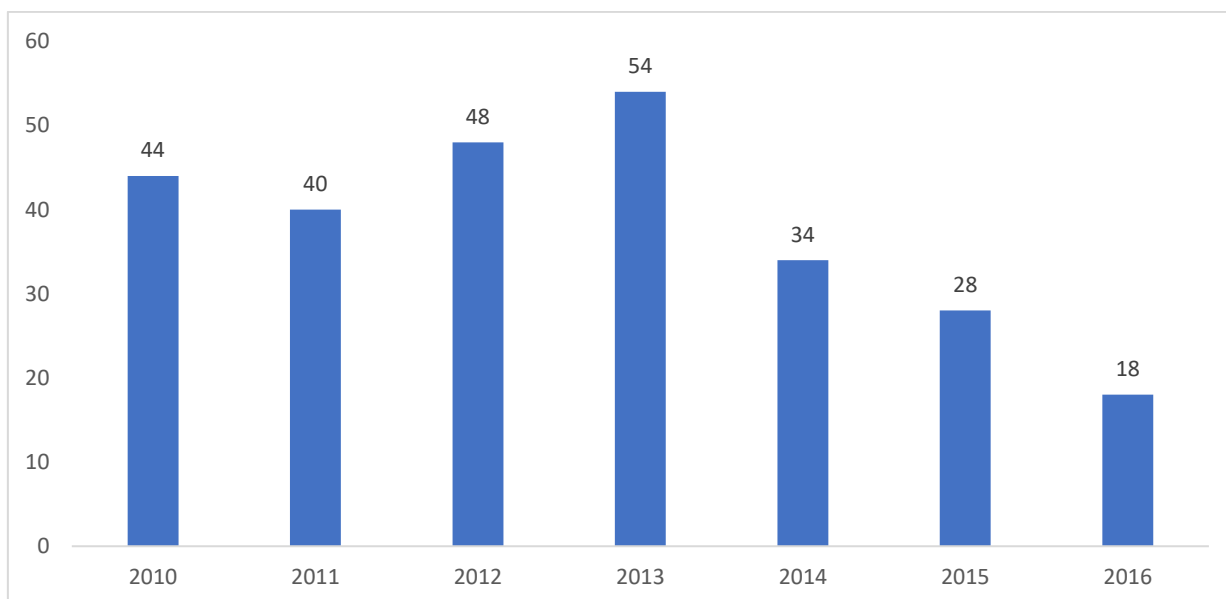
Gráfico 5– Quantidade de Levantamentos realizados por ano.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

Sobre os levantamentos, o gráfico 5 mostra o número total de levantamentos feitos pelo TCU de 2010 a 2016. É possível constatar que o ano em que se realizou um maior número de levantamentos foi em 2013, com 22%, e o ano em que se realizou o menor número de levantamentos foi o de 2014, com 8,22% do total de levantamentos.

Gráfico 6 – Quantidade de Monitoramentos realizados por ano



Fonte: Relatório de atividades TCU.

E no que se refere aos monitoramentos, o gráfico 6 apresenta o número total realizado pelo TCU de 2010 a 2016. É possível reparar que o ano em que houve o maior número de monitoramentos foi em 2013, com 20,3%, e o ano em que houve o menor número de monitoramentos foi o de 2016, com 6,7% do total de monitoramentos.

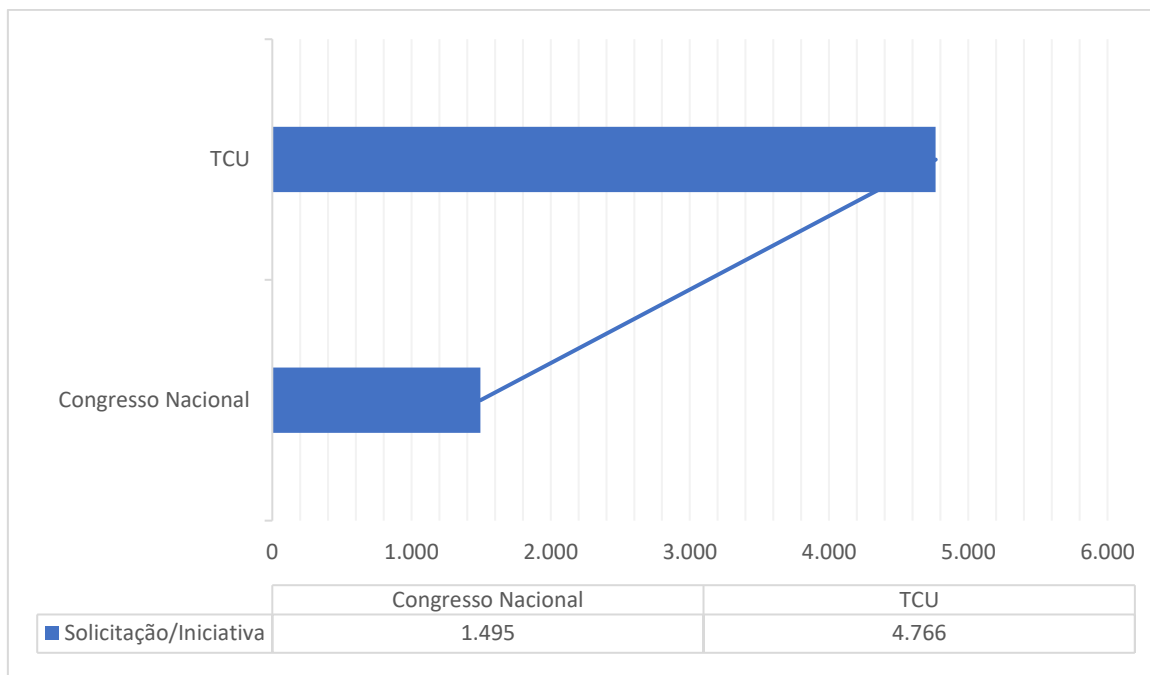
A partir do ano de 2013, a utilização de Auditorias foi levemente reduzida segundo o relatório do TCU (2013), e houve um aumento alternado entre a utilização de Inspeções, Levantamentos e Monitoramentos, com o intuito de melhorar a qualidade das fiscalizações.

De acordo com Melo (2007), as Auditorias realizadas no modelo de Instituição Superior de Controle de Tribunal de Contas possui natureza financeira, de conformidade e de performance. Entretanto, como o TCU possui um modelo de Tribunal de Contas distinto, segundo Menezes (2015) as Auditorias realizadas pela Corte de Contas possuem natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o que justifica a maior utilização da modalidade de Auditorias pelo órgão.

O gráfico 7 apresenta o número total de solicitações e iniciativas de fiscalizações feitas pelo Congresso Nacional e pelo TCU do período de 2010 a 2016. É possível observar que o TCU teve uma maior participação na iniciativa da promoção de fiscalizações durante o período de 2010 a 2016, com um total de 76% iniciativas; já o Congresso Nacional realizou algumas solicitações durante esse período, com 24% solicitações de fiscalizações.

Configura-se assim uma diferença de 3.271 iniciativas de fiscalizações do TCU a mais em relação ao Congresso Nacional. Isso nos leva a concluir que o principal ator a exercer a competência da função fiscalizadora é o TCU, como instituição de controle externo que auxilia o Poder Legislativo a combater irregularidades e ilícitos praticados pelos gestores públicos.

Gráfico 7- Solicitação ou Iniciativa das fiscalizações de 2010 a 2016.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

O Congresso Nacional, como ator secundário, revela a autonomia que o TCU possui como órgão de controle externo e instituição de accountability horizontal. Segundo Amaral (2008), a autonomia é um requisito importante para o funcionamento dos órgãos de controle, pois sem esse elemento os Tribunais de Contas tornam-se apenas departamentos submetidos às vontades do governo, e portanto, incapazes de fiscalizá-lo.

Segundo Figueiredo (2001), o nível reduzido de solicitação de fiscalizações efetivadas pelo Congresso Nacional pode ser explicado em razão do Legislativo não realizar fiscalizações rotineiras, apesar do aparato legal, informacional, e organizacional estabelecido, e da possibilidade de realização de fiscalização direta por meio da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) e CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) como prevê a Constituição Federal de 1988. E o fato da constituição de 1988 ter ampliado a capacidade do TCU para desempenhar as fiscalizações contribuiu para uma maior atuação do órgão, superando o conceito de fiscalização estritamente contábil.

De acordo com Menezes (2015), o TCU pode fazer ainda determinações ao órgão fiscalizado, que deve apreciá-las em um prazo de no máximo 90 dias, caso contrário os responsáveis citados no processo podem ser denunciados pelo Ministério Público por improbidade administrativa. Entretanto, é possível recorrer de decisões

oriundas das fiscalizações realizadas pelo TCU. A decisão pode ser discutida tanto no próprio órgão em que é cabível a apresentação de justificativas pelas partes interessadas, quanto pode ser discutida por meio das vias judiciais.

3.4.2 Condenações e Sanções aplicadas pelo TCU

A escolha da variável *condenações e sanções* aplicadas pelo TCU no total de processos apreciados é justificada pelo fato de as sanções serem consideradas elementos fundamentais que caracterizam uma instituição de accountability horizontal. Segundo O' Donnell (1998), a accountability horizontal é definida como a existência de agências estatais que possuem o direito e o poder para supervisionar outras agências estatais, bem como a capacidade para impor sanções às agências consideradas delituosas e que não seguem, portanto, as regras legais estabelecidas.

As competências para julgar as contas dos administradores dos recursos públicos e para aplicar sanções para determinar a correção das irregularidades e ilegalidades estão dispostas respectivamente nos artigos 33, parágrafo 2º, e no artigo 71 inciso II, VIII a XI da Constituição Federal de 1988. E assim como dispõem o site do TCU, as sanções podem ser estabelecidas de forma isolada, ou cumuladas:

Em caso de julgamento pela irregularidade, as seguintes sanções podem ser aplicadas pelo TCU, isolada ou cumulativamente: a condenação ao recolhimento do débito eventualmente apurado; a aplicação ao agente público de multa proporcional ao valor de prejuízo causado ao erário, sendo o montante do dano o limite máximo da penalidade; a aplicação de multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, por não atendimento de diligência ou determinação do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias e por sonegação de processo, documento ou informação; o afastamento provisório de seu cargo, do dirigente responsável por cerceamentos a inspeções e auditorias enquanto durarem os respectivos trabalhos; a decretação, no curso de qualquer apuração de irregularidade, da indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, dos bens do responsável considerados bastantes para garantir o ressarcimento do prejuízo; a declaração de inabilitação, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública; a declaração de inidoneidade do responsável por fraude em licitação para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela administração pública; a determinação à Advocacia-Geral da União, ou ao dirigente de entidade jurisdicionada, de adoção de providências para arresto dos bens de responsáveis julgados em débito.(TCU).

A Tabela 2 mostra o montante total de processos de contas acumulados pelo TCU entre os anos de 2010 a 2016, e o percentual de processos que foi efetivamente apreciado em cada ano. É possível observar que foram apreciados na maioria dos

anos mais de 50% do montante total de processos. Dada a complexidade do conteúdo e a busca da qualidade pelo julgamento das contas, é um número significativo.

A apreciação de processos que é feita pela Corte de Contas é um elemento essencial para que possam ocorrer as condenações dos responsáveis e a imposição das respectivas sanções, observando qual é a mais adequada das sanções legalmente previstas para ser aplicada a cada caso.

Tabela 2 - Percentual de processos de contas apreciados pelo TCU do montante total.

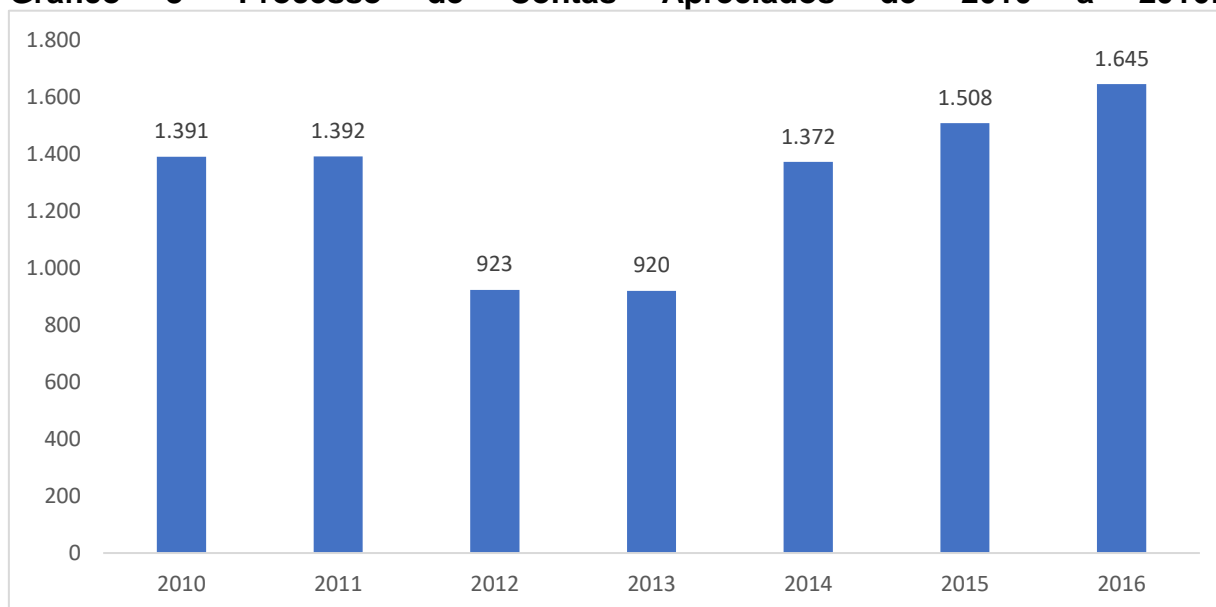
Ano	Montante de Processos de Contas	Percentual Apreciado
2010	3.269	42%
2011	2.556	54,46%
2012	1.840	50,16%
2013	2.067	50,16%
2014	2..597	52,8%
2015	2.677	56,3%
2016	2.799	58,7%

Fonte: Relatórios de atividades TCU.

O gráfico 8 mostra que, durante o período de 2010 a 2016, o ano em que o TCU apreciou mais processos de contas foi o de 2016, com cerca de 1.645 processos, e o ano em que menos apreciou foi o de 2013, com 920 processos de um total de 9.151 processos de contas.

Podemos observar que, durante o período de 2010 a 2011, o Tribunal tinha um bom desempenho na apreciação anual de processos com 2.783 processos apreciados, mas a partir de 2012 a 2013, o desempenho caiu, e apenas 1.843 processos foram apreciados nesse período.

Gráfico 8- Processo de Contas Apreciados de 2010 a 2016.



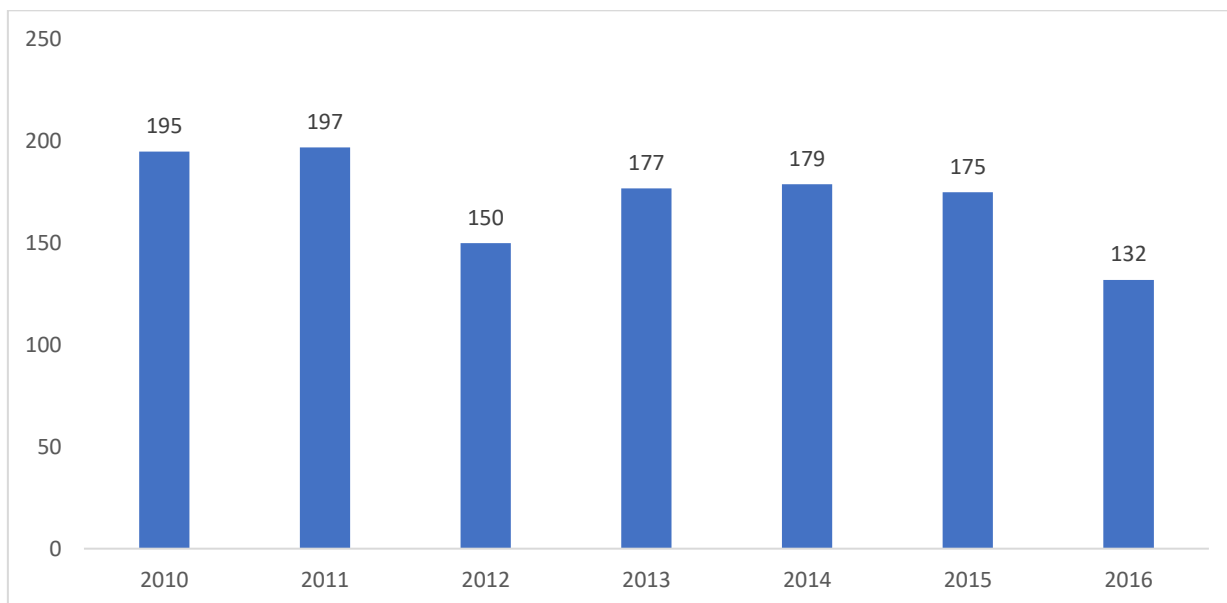
Fonte: Relatórios de atividades TCU.

Porém, a partir de 2014 o desempenho passou a crescer de forma contínua até 2016, perfazendo um montante total de 4.525 processos de contas apreciados durante esse período. Isto proporcionou, a partir da maior apreciação dos processos, mais condenação e aplicação de sanções aos responsáveis pelas irregularidades praticadas com os recursos públicos.

Menezes (2015) coloca a questão da mudança de diretrizes do Tribunal, que pode ter afetado também o âmbito dos processos de julgamento das contas, reduzindo o desempenho durante esse período. Segundo Cavalcanti (2004), a coletividade é o destinatário principal do julgamento dos processos de contas, pois a ela está constitucionalmente assegurado o direito de conhecer como foram utilizados os recursos que lhe pertencem.

Mediante o exposto, o Estado deve utilizar os recursos de acordo com a vontade dos verdadeiros donos, que é a coletividade, e além disso, prestar contas sobre o bom uso desses recursos; caso contrário, o gestor faltoso deve ser punido. Conforme Cavalcanti (2004), porém, essa sanção não decorre da apreciação realizada nos julgamentos, mas sim do reconhecimento no julgamento das irregularidades praticadas na gestão.

Gráfico 9 – Processos apreciados de fiscalizações, denúncias ou representações no período de 2010 a 2016.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

O gráfico 9 mostra que o TCU também apreciou processos advindos de fiscalizações, denúncias ou representações, os quais são colocados na categoria de *outros processos* nos relatórios de atividades. De um total de 1.205 processos, o ano em que o TCU mais apreciou foi o de 2011, com 197 processos, e o ano em que menos apreciou foi o de 2016, com 132 processos.

Esse resultado também é uma consequência da incidência das fiscalizações ocorridas nos referidos anos, pois no ano de 2011, o TCU realizou 384 fiscalizações a mais do que no ano de 2016, o que nos leva a concluir que quanto mais fiscalizações forem realizadas, mais processos podem surgir em decorrência dessa atividade.

Tabela 3 – Condenações do TCU de 2010 a 2016.

Ano	Quantidade de Responsáveis	Quantidade de Empresas
2010	2.701	109
2011	3.304	117
2012	2.197	47
2013	2.271	194
2014	2.765	52

2015	3.495	74
2016	3.170	115
Total	19.903	708

Fonte: Relatório de atividades TCU.

A Tabela 3 apresenta a quantidade de responsáveis e de empresas que foram condenados pelo TCU durante o período de 2010 a 2016 pelas irregularidades praticadas no âmbito da Administração Pública. Quase 20 mil responsáveis e mais de 700 empresas sofreram condenações, que é um número significativo considerando que os acusados de prática irregulares possuem direito ao contraditório, à ampla defesa, e à interposição de recurso, que são garantias constitucionais previstas na Constituição Federal de 1988.

O ano em que foram condenados mais responsáveis foi o de 2015, com 3.495 condenações, e o ano em que foram condenados menos responsáveis foi o de 2012, com 2.197 condenações. Já com relação às empresas, o ano em que houve mais condenações foi o de 2013, com 194 empresas condenadas, e o ano com menos condenações foi o de 2012, encerrando 47 condenações.

Tabela 4 – Sanções aplicadas pelo TCU de 2010 a 2016

Tipos de Sanções	
Pecuniária	- Multas; - Ressarcimento do débito;

Não pecuniária	<ul style="list-style-type: none"> - Inabilitação para ocupação de cargo em comissão ou de confiança; - Declaração de inidoneidade para licitar com a administração.
-----------------------	--

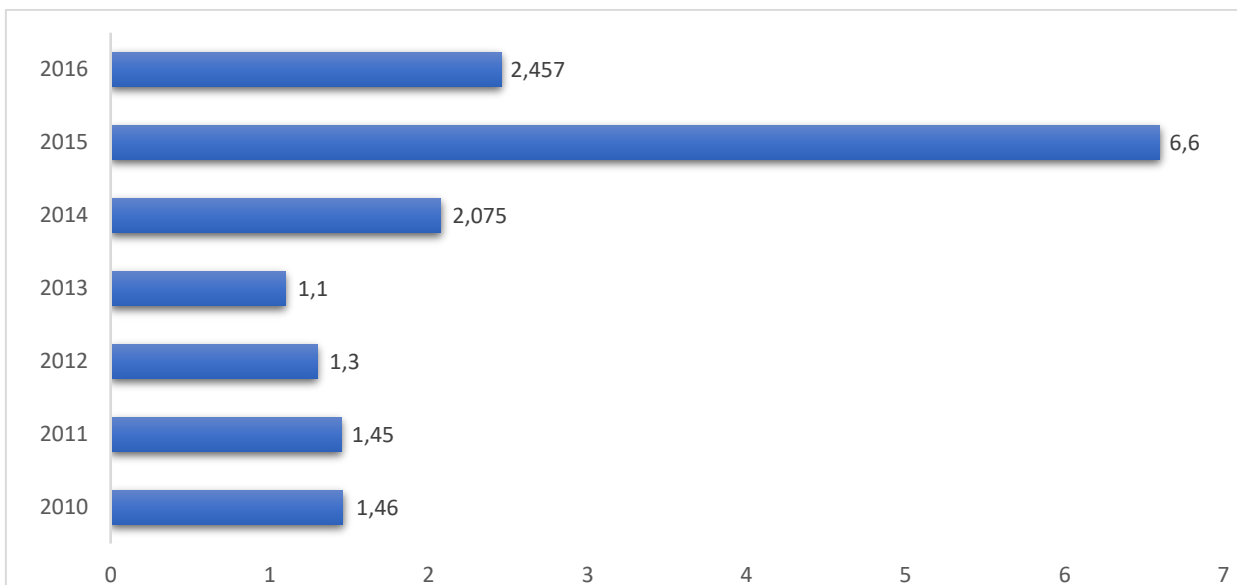
Fonte: Relatórios de atividades TCU.

A Tabela 4 mostra os tipos de sanções que foram aplicadas pelo TCU aos responsáveis no período de 2010 a 2016. Basicamente foram utilizados quatro tipos de sanções, duas de caráter pecuniário - que alcança o patrimônio econômico do responsável, sendo elas a multa e a obrigação de ressarcimento do débito -, e duas de caráter não pecuniário – tais sanções, de acordo com os relatórios de atividades do TCU analisados, possuem outra natureza, no caso das aplicadas pelo órgão, ocasionando a inabilitação para assumir cargos em comissão ou de confiança e a declaração de inidoneidade das empresas para licitar com a administração, alcançando um patrimônio jurídico, ou seja, um conjunto de direitos e deveres.

Diante o contexto, de acordo com Borges (2013), a multa é uma sanção de caráter administrativo, porém o dever de pagamento que daí decorre possui natureza obrigacional. Assim, a multa vai incidir não sobre a pessoa, mas sim sobre patrimônio do gestor público ao qual está sendo aplicada a sanção.

O gráfico 10 mostra o débito em bilhões de reais apurado nos processos de contas pelo TCU no período de 2010 a 2016. O débito total decorrentes das irregularidades encontradas na gestão dos administradores foi de 16,442 bilhões de reais, que devem ser devolvidos ao erário pelos responsáveis condenados pelo TCU.

Gráfico 10- Débito em bilhões de reais decorrente da apreciação dos processos de contas.

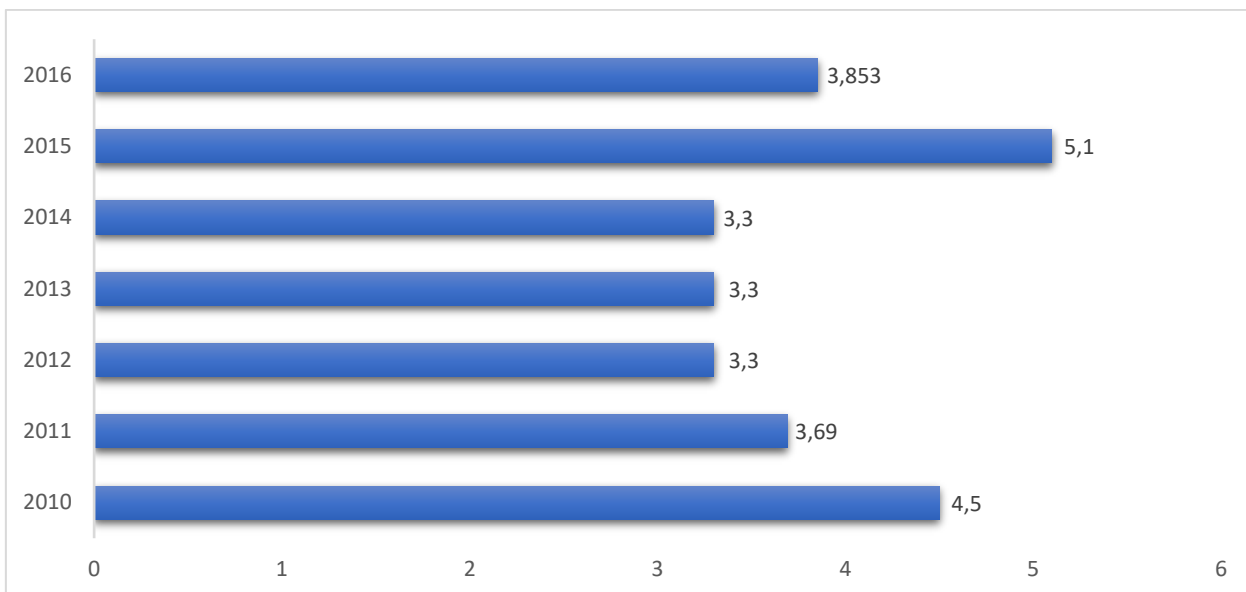


Fonte: Relatórios de atividades TCU.

Reuniram-se tanto os valores relacionados a multas quanto os valores que devem ser ressarcidos aos cofres públicos pelos devidos responsáveis. O maior débito apurado pelo TCU foi o do ano de 2015, com 6,6 bilhões de reais, e no ano de 2013 foi apurado o menor débito, com 1,10 bilhões de reais.

O gráfico 11 apresenta o débito em milhões de reais apurado nos processos de fiscalização, denúncia ou representação pelo TCU. O débito total decorrente das irregularidades praticadas pelos gestores administrativos perfaz um total de 27,043 milhões de reais que devem ser devolvidos aos cofres públicos pelos responsáveis condenados pelo TCU. O ano em que o TCU apurou o maior débito foi em 2015, com 5,1 milhões de reais, e o período em que se apurou o menor débito foi de 2012 a 2014, com 3,3 milhões de reais, valores estes referentes a multas.

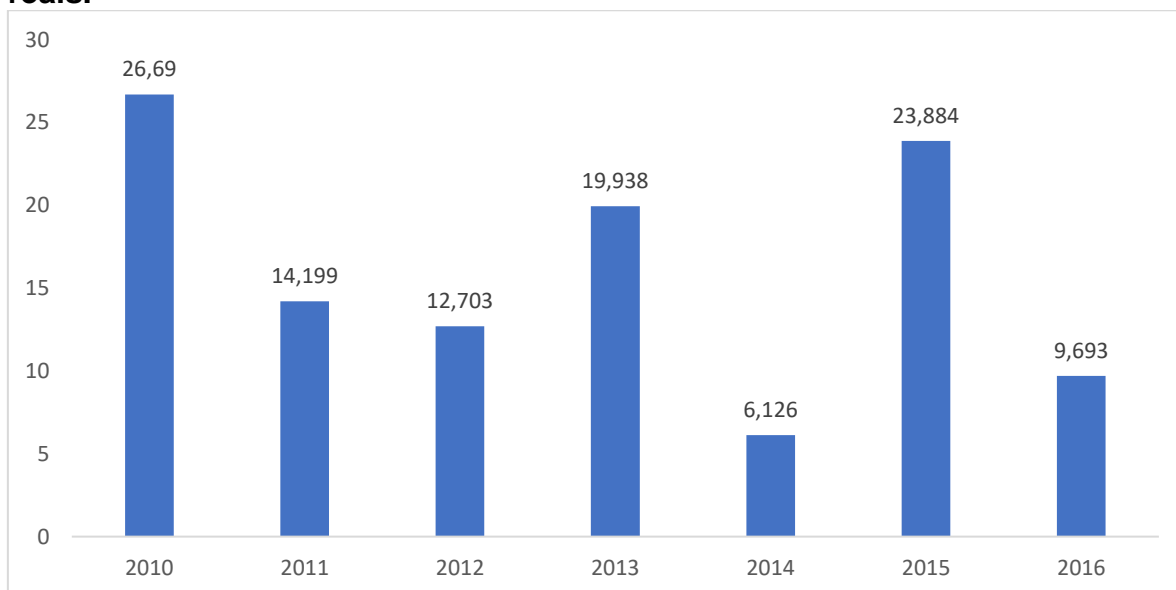
Gráfico 11- Débito em milhões de reais decorrente da apreciação de outros processos.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

Segundo Borges (2013), o julgamento das contas também possui natureza tanto de responsabilidade civil quanto de responsabilidade administrativa. Neste caso, a primeira resulta na obrigatoriedade de ressarcimento aos cofres públicos pelos prejuízos causados. O gráfico 12 apresenta o número total de benefícios das atuações de controle do TCU do período de 2010 a 2016.

Gráfico 12- Benefícios das atuações do controle do TCU por ano em bilhões de reais.



Fonte: Relatórios de atividades TCU.

O ano em que as ações do TCU mais trouxeram benefícios foi em 2010, com 26,69 bilhões de reais, e o ano em que houve menos benefícios foi em 2014, com

6,126 bilhões de reais. Comparando a alocação de um real do orçamento da União ao TCU, segundo os relatórios de atividades, observando a Tabela 5, o retorno foi de:

Tabela 5 – Valor do retorno a cada um real investido no TCU.

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valor R\$	20,01	10,49	9,31	13,23	3,76	13,40	5,16

Fonte: Relatório de atividades TCU.

Assim, a ação do TCU que promove o ressarcimento dos cofres públicos é muito importante, tendo em vista que o débito apurado é muito alto, dinheiro este desviado pelos gestores públicos fraudulentos do fim para o qual foi destinado. Segundo Silva (2017), a corrupção é um fenômeno que atinge a legitimidade do processo democrático; desse modo, a atuação do TCU contribui para uma sociedade mais democrática, corrigindo as falhas da má administração pública.

3.5 Considerações Finais

Dentre as suas competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988, estão as atribuições de fiscalizar e julgar as contas dos administradores públicos, que são consideradas funções essenciais para que o órgão possa cumprir com a sua missão institucional.

Ao analisar os relatórios de atividades anuais publicados no site do TCU do período de 2010 a 2016 quanto à sua atuação, o Tribunal frequentemente atua por meio de diversas modalidades de fiscalizações. Isto permite que o órgão possa realizar uma fiscalização ampla dos entes públicos, expondo de maneira mais aprofundada e minuciosa as irregularidades presentes nas contas públicas.

Quanto à atuação na aplicação de sanções e condenações, o TCU anualmente julga, além dos processos de contas, outros processos advindos das fiscalizações de denúncias ou representações. O Tribunal não julga todo o montante de processos acumulados por ano, pois a mudança de diretriz que ocorreu no órgão prioriza a qualidade, mais do que a quantidade. Apesar do TCU condenar e sancionar uma grande quantidade de responsáveis por ano, ainda não possui a competência para imputar sanções criminais.

Porém, a capacidade para impor sanções de uma instituição de *accoutanility* horizontal promove transparência, permitindo que os responsáveis por irregularidades possam ser punidos pelo comportamento desviante, inibindo que os outros gestores públicos realizem as mesmas condutas que desestabilizam o governo e a capacidade de governar, e zelando pela aplicação correta dos recursos públicos.

A atuação do TCU contribui, portanto, para que as regras do processo democrático sejam obedecidas, beneficiando toda a coletividade, de modo que restringe os comportamentos antidemocráticos dos representantes do governo que são eleitos para agir em nome dos cidadãos, buscando promover o atendimento das demandas sociais, e possibilitando a melhoria da gestão.

Conclusão

Diante do que foi proposto e exposto neste trabalho, percebeu-se que o TCU é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, que atua como instituição de *accountability horizontal* de forma ativa no combate às irregularidades e ilegalidades praticadas com os recursos, bens, e valores públicos pelos agentes administrativos responsáveis, promovendo maior transparência e controle das ações governamentais.

Dessa forma, o desenho institucional, a partir de 1988, mostra-se essencial para a o funcionamento do controle externo. A competência para fiscalização, aplicação de sanções e condenações atribuídas ao TCU é fundamental para que o órgão possa realizar um controle externo sobre as contas públicas efetivas, colaborando para a aplicação das regras do processo democrático, o que implica num aumento da qualidade da democracia. Os indicadores utilizados para medir a sua atuação na gestão de fiscalização e sanção do TCU também são essenciais para promover a busca de aprimoramento da cultura organizacional, e o alcance das metas estabelecidas pela instituição.

O controle externo do TCU no Brasil é de suma importância para aprimorar o processo democrático. Quando a má gestão da administração pública configura-se em ato ilícito, requer que os responsáveis sejam punidos, para garantir a segurança do processo democrático, e essa ação depende da atuação do TCU, que, após a apreciação dos processos de contas, irá efetivamente sancionar os condenados, gerando maior transparência das atividades públicas e promovendo o combate à corrupção.

Os benefícios trazidos pelas ações de controle aos cofres públicos em todos os anos do período analisado foram maiores do que os investimentos destinados do orçamento da União ao TCU. Logo, é possível verificar que a atuação do TCU é benéfica para a democracia, à medida que as suas ações geram resultados eficientes aos cidadãos da sociedade.

É importante observar que o TCU é um órgão que está subordinado ao Poder Legislativo, porém, possui uma ampla autonomia, de modo que se constitui como o principal ator fiscalizatório no âmbito do controle externo. A autonomia é fundamental

para que a Corte de Contas possa submeter o governo a sua atuação, efetivando dessa maneira a sua competência dentro do processo democrático.

Com relação à fomentação da *accountability* os dados coletados não mostram se houve um aumento da *accountability societal*. Porém, como o TCU, por meio do controle externo, promove uma maior transparência das ações governamentais, há tal possibilidade. Em todo caso, a apreciação das contas públicas e os relatórios anuais de suas atividades são públicos e estão dispostos no site oficial da instituição.

Além disso, a função de ouvidoria que foi atribuída ao TCU possibilita que os cidadãos possam fazer denúncias das irregularidades cometidas pelos gestores públicos, o que posteriormente pode dar origem a um processo que será apreciado pelo Tribunal, como é possível perceber na análise dos dados.

Por fim, o TCU se faz uma instituição necessária e muito importante no cenário das instituições políticas brasileiras, possuindo uma missão de garantir uma boa administração pública e dificultando a prática de abusos no que tange a aplicação dos recursos públicos. Afirma-se como um órgão que possui, portanto, o comprometimento com a sociedade de zelar pelo bom uso do dinheiro público.

Todos os mecanismos de *accountability* (vertical, horizontal e societal) se fazem fundamentais para o sistema democrático, devendo ser combinados com os instrumentos utilizados pelas instituições de controle externo e interno para que haja uma maior efetividade. Dessa maneira, é importante continuar a discussão sobre esse tema no Brasil.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das ifes: desafios e ações.** Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (2012). **Corrupção Ensaio e Críticas- Capítulo: Tribunais de Contas- Bruno Speck.** (2nd Edition ed.). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil: UFMG.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil, Civilização brasileira,** 2016.

BARROS, L. V. **TCU: presença na história nacional. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.** Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

BITTENCOURT. F. M. R. **Indicadores de desempenho como instrumentos de auditorias e gestão, a partir da experiência do TCU.** R. TCU, Brasília, out/ dez 2004.

BORGES. Maria Cecília. **Da aplicação das sanções de multa e ressarcimento ao Erário pelos Tribunais de Contas e de sua transmissibilidade aos sucessores do gestor público falecido.** Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/254>>. Acesso em: 25 de nov de 2017.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e Accountability: Algumas Notas Introdutórias,** Escola de Governo da Fundação João Pinheiro , Belo Horizonte, 2004.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. **Aspectos das competências julgadoras dos tribunais de contas.** R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 237: 327-339, Jul./Set. 2004.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo, São Paulo: Universidade São Paulo , 1997.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **The Quality of Democracy: An Overview.** *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, 2005.

Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9621-ministerio-publico-de-contas-nao-se-submete-ao-controle-do-cnmp>>. Acesso em: 19. Out. 2017.

Disponível: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-otcu/funcionamento/>>. Acesso em: 28. Out. 2017.

Disponível em: <<https://arturbraian.jusbrasil.com.br/artigos/332231607/controle-legislativo-da-atividade-administrativa-apontamentos>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e Política no Controle Executivo. DADOS**—*Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, 2001, pp. 689 a 727.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política de publicidade.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando; **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil**; Belo Horizonte, 2001.

GHISI, Adhemar Paladini. **Desempenho das Entidades Fiscalizadoras Superiores e Indicadores de Rendimento.** R. TCU, Brasília, v.31, n. 86, out/dez 2000.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, Instituições, Democracia: República.** Livro nº 9. Vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, EPU, 1986.

MACHADO. Audálio José Pontes. **A democracia representativa no Brasil: problemas e questionamentos.** Macapá, v. 6, n. 1, p. 09-18, jan./abr. 2016.

MAIA, Agaciel da Silva. **A importância do Tribunal de Contas da União.** Revista do TCU. Out/Dez 2003.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, p. 5-34, 1995.

MELO, Marcus André. **O controle externo na América latina.** Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2008.

MENEZES, Monique. **Controle Externo na América Latina.** *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 141-160, Jan.-Abr. 2016.

MENEZES, Monique. **O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile.** *Revista do Serviço Público Brasília* 66 (2) 281-310 abr/jun 2015.

MOISÉS, JOSÉ ÀLVARO. **Dionário de Políticas Públicas/ organização Geraldo di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira.** 2º Ed. São Paulo: Editora da Unesp, p. 236-239, 2015.

MOISÉS, JOSÉ ÀLVARO. **Dionário de Políticas Públicas/ organização Geraldo di Giovanni, Marco Aurélio Nogueira.** 2º Ed. São Paulo: Editora da Unesp, p. 252-255, 2015.

MORLINO, L. **La calidad de las democracias en América Latina.** Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), San José, Costa Rica, 2014.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, G. Why the Rule of Law matters. In: Diamond, L.; Morlino, L. (Org.). **Assessing the quality of democracy.** New York: The John Hopkins Press, p. 3-17, 2005.

PRZEWORSKI, A. Minimalist conception of democracy: a defense. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN, C. **Democracy's Value.** London: Cambridge University Press, 1999. p. 23-55.

SILVA, A. S. C. **Controladoria Geral da União – CGU: A instituição de combate a corrupção no Brasil.** 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2017

SILVA, A. A. C. **O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: Evolução histórica, política e administrativa (1890 – 1998).** In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SIQUEIRA, B. R. **O Tribunal de Contas da União ontem e hoje.** In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2010. Brasília: TCU, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2011. Brasília: TCU, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2012. Brasília: TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2013. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2014. Brasília: TCU, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2015. Brasília: TCU, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades: 2016. Brasília: TCU, 2017.