

O QUE FAZ O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM MATÉRIA DE CONTROLE DE LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO A EXPOSIÇÃO DAS EVIDÊNCIAS

O exame empírico do desempenho do TCU quanto ao controle de legitimidade do gasto governamental será aqui desenvolvido, a exemplo da análise normativa feita anteriormente, considerando as etapas do ciclo orçamentário brasileiro. Nesse propósito, serão descritas modalidades de atuação dele que estão associadas à fase do *apoio à função legislativa*, ao *controle concomitante* e ao *controle a posteriori*.

Os resultados apresentados em seguida são baseados em evidências empíricas de primeira mão (primárias), qualitativas, colhidas no portal eletrônico do Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br). Os dados coletados comportam, em relação às fases: (a) *primeira*, o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), pertinente ao ano civil de 2017, enviado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, consubstanciado em quadro-resumo que sistematiza e consolida deliberações de um conjunto de ações fiscalizatórias realizadas pelo TCU em determinado período de tempo; (b) *segunda*, um processo de fiscalização no qual o TCU decidiu pela edição de Medida Cautelar para sustar determinado ato administrativo considerado impugnado e; (c) *terceira*, as Auditorias de Natureza Operacional, mais representativas do período de 1990-2016, destinadas a avaliar ações e programas

do governo federal e os Pareceres prévios emitidos pelo TCU em face das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, no período de 1990-2017. Por meio dessas amostras intencionais, o que se busca é verificar, especificamente, se (e como) o controle de legitimidade do gasto público tem sido observado pelo TCU, no exercício de seu mandato constitucional.

1. APOIO À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Trata-se, nesse subtítulo, de apresentar o *Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017 (RePP)*¹, produzido pelo Tribunal de Contas da União² e destinado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional³, em atendimento ao disposto no art. 123 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017⁴. O RePP decorre do *Processo TC 018.2018/2017-2*, tendo como Relator o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (em substituição à Ministra Ana Arraes), e do *Acórdão nº 2127/2017 – TCU – Plenário*, cuja deliberação ocorreu na Sessão Ordinária do TCU em 27 de setembro de 2017, conforme Ata nº 39/2017 – Plenário (BRASIL, 2017f). A escolha desse relatório deriva do fato de ser esta a experiência inovadora de apoio à função legislativa voltada especificamente para orientar as escolhas orçamentárias antes da fixação da despesa governamental, pois a função do RePP é subsidiar a *discussão* do Projeto de Lei Orçamentária, no âmbito do Congresso Nacional. O presente RePP, ao conter “análise ampla e consolidada dos problemas que devem ser enfrentados e superados pelo Estado brasileiro no sentido de garantir efetividade na atuação governamental e transformação da realidade atual”, ofereceu elementos importantes para a discussão, aprovação e sanção da Lei Federal nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2018 (BRASIL,

¹ Esse relatório equivale ao “quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas”, preconizado no art. 123 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017e).

² O relatório foi elaborado pelas equipes da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG) e da Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos (COGER), ambas Unidades Técnicas do Tribunal de Contas da União.

³ Essa é a Comissão mista permanente de Senadores e Deputados a que se refere o art. 166, o §1º, da Constituição Federal, cujas atribuições no processo orçamentário brasileiro já foram examinadas no capítulo um desta tese.

⁴ Cuida-se da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências (BRASIL, 2017e).

2017f; 2018c). Na sequência, serão apontados alguns aspectos interessantes do RePP, recolhidos da documentação que compõe o já mencionado Processo TC 018.2018/2017-2, de modo a se ter a compreensão, ainda que resumida, da sua abrangência e relevância.

O RePP tem a pretensão de, mediante a consolidação de auditorias operacionais voltadas à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos, (1) *primariamente*, municiar o Congresso Nacional de informações relevantes destinadas a subsidiar a discussão e a aprovação do orçamento público e o acompanhamento dos programas e ações governamentais e; (2) *secundariamente*, aumentar a transparência das políticas e programas públicos e a quantidade e a qualidade das avaliações de políticas e programas no País, integrando-as à gestão financeira e à gestão orçamentária pública; melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações de governo e; ampliar a capacidade de o TCU promover a melhoria e o aumento de entregas à sociedade. Com a elaboração do RePP, o TCU propõe-se a oferecer fundamentalmente “evidências sobre a implementação de programas e seus resultados para o escrutínio do Congresso Nacional, favorecendo o debate que promova melhor alocação de recursos e melhores entregas aos cidadãos”, contribuindo para a qualificação da análise das políticas públicas.

A metodologia para a elaboração do RePP contemplou a instituição de grupo de trabalho formado por técnicos de diversas unidades internas do TCU e de profissionais externos. Nessa linha, buscando a participação de alguns dos usuários das informações veiculadas nesse relatório, uma oficina e quatro encontros técnicos foram realizados com consultores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Esses eventos propiciaram a demarcação, em conjunto, do conteúdo, estrutura formal e o padrão de divulgação do relatório, tendo como norte a estratégia de que tal documento se firme como instrumento capaz de orientar a efetiva promoção do aprimoramento dos programas e a melhor aplicação dos recursos públicos. Optaram, assim, por um modelo de quadro-resumo que, de modo claro, objetivo e resumido, apresentasse os principais *achados das auditorias* realizadas pelas unidades técnicas do TCU em políticas, programas e ações governamentais. Ademais, também nos encontros, foram conjecturados os aspectos e as áreas com possibilidades de serem incluídos em futuras auditorias, privilegiando o enfoque em alcance de resultados de políticas, programas e ações governamentais.

A realização desse trabalho conjunto com o Congresso Nacional resultou na identificação das seguintes áreas de interesse para iluminar o processo de escolha

dos programas de governo auditados pelo TCU, *por ordem de prioridade*: (1) Saúde; (2) Educação; (3) Segurança; (4) Finanças públicas; (5) Sistema prisional; (6) Infraestrutura (transporte público e mobilidade urbana); (7) Previdência e; (8) Produtividade (financiamento, tecnologia e inovação). Ponderado o alcance dessas áreas temáticas e o levantamento interno feito pelas suas Unidades Técnicas competentes, o TCU selecionou uma amostra intencional de sete trabalhos fiscalizatórios para compor o RePP concernente ao exercício de 2017:

- a) Auditoria operacional para avaliação da governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior (Portal Único do Comércio Exterior): função de governo *Comércio e Serviços*; Acórdão nº 2744/2015-Plenário; relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman.
- b) Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FISC Comunicações): função de governo *Comunicações*; Acórdão nº 28/2016-Plenário; relatoria do Ministro Walton Alencar.
- c) Monitoramento da ação de Implantação e Melhoria dos Sistemas Públicos de Resíduos Sólidos: função de governo *Saúde*; Acórdão nº 813/2016-Plenário; relatoria do Ministro Walton Alencar.
- d) Auditoria operacional para avaliar a sustentabilidade do Fies e a eficácia e eventuais vulnerabilidades de seus processos de trabalho: função de governo *Educação*; Acórdão nº 3001/2016-Plenário; relatoria da Ministra Ana Arraes.
- e) Auditoria operacional para avaliar a implantação e a efetividade do Programa Bolsa Formação: função de governo *Educação*; Acórdão nº 3.071/2016-Plenário; relatoria da Ministra Ana Arraes.
- f) Auditoria no Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional: função de governo *Segurança Pública*; Acórdão nº 1.672/2017-Plenário; relatoria do Ministro Vital do Rêgo.
- g) Auditoria nas medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para o controle da sífilis no Brasil: função de governo *Saúde*; Acórdão nº 2.019/2017-Plenário; relatoria do Ministro Bruno Dantas.

O RePP está estruturado em seis capítulos, que analisam, de forma sistêmica, aspectos relevantes relacionados à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas pelo TCU, em atendimento à demanda do art. 123 da Lei Federal nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (LDO para 2018). São eles: (1) Introdução; (2) Pilares da atuação estatal essenciais ao alcance de resultados; (3) Quadro-resumo das fiscalizações realizadas; (4) Capacidade de entrega do Estado brasileiro; (5) Conclusão e; (6) Proposta de encaminhamento das questões levantadas no relatório. Faz-se apropriado, para não se perder a literalidade do texto produzido, transcrever as conclusões a que chegou o RePP, em cada um dos três capítulos (II, III e IV) que integram o seu desenvolvimento propriamente dito.

Em relação aos *pilares da atuação estatal essenciais ao alcance de resultados*, que correspondem ao capítulo II:

no tocante à qualidade da implementação da Administração Pública Federal, verificou-se, no capítulo II, a existência de problemas sistêmicos e estruturantes nos pilares da atuação estatal, conforme demonstrado em acórdãos do TCU e em estudos voltados a analisar a estrutura de governança e gestão públicas. Aponta-se, em especial, a) fragilidades nos instrumentos que consolidam e institucionalizam a visão estratégica para o desenvolvimento equilibrado e sustentável do País, b) deficiências na capacidade de articulação e coordenação da Administração Pública Federal, c) falhas na governança orçamentária, d) baixa capacidade de monitoramento e avaliação e, por fim, e) a gestão de riscos deficiente nos órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal (BRASIL, 2017f, p. 39).

No que tange ao capítulo III, que traz o *quadro-resumo com a análise dos sete programas/ações governamentais* auditados pelo TCU nos últimos anos:

as análises abordaram o alcance de metas e objetivos desses programas, assim como os principais problemas identificados em cada um deles. Além disso, apontaram as possíveis causas desses problemas, entre as quais podem-se citar falhas na gestão e na governança dos programas, de modo que os problemas apontados nos pilares para o alcance de resultados também se apresentaram de forma específica nos programas analisados, impactando os resultados das ações de governo (BRASIL, 2017f, p. 39).

Quanto ao capítulo IV, cujo exame centrou-se basicamente nas questões atinentes à *capacidade de entrega do Estado brasileiro*, e no qual se encontram inseridas as discussões acerca do orçamento público, da evolução do tamanho do Estado brasileiro do ponto de vista da carga tributária e da percepção da sociedade sobre o retorno advindo das iniciativas financiadas por meio dos recursos públicos:

verifica-se [...] que os problemas apontados nos pilares da atuação estatal detêm potencial de, em conjunto ou isoladamente, comprometer de maneira sistemática e transversal o alcance de metas e objetivos do conjunto de programas e ações governamentais e comprometer a capacidade de entrega do Estado. [...] buscou-se verificar, com base em indícios, se o conjunto de programas e ações governamentais tem conseguido alcançar os resultados almejados a um custo adequado para o cidadão, em que pese as falhas apontadas nos capítulos anteriores. [...] em face à ausência de indicadores afetos às diretrizes estratégicas no PPA⁵, fez-se uso de informações relativas à evolução do IDH⁶, oriundas da ONU⁷, e da carga tributária, coletadas pela OCDE⁸, para avaliar a evolução histórica da razão entre ambas as informações em diferentes países. Como resultado, verificou-se que, ao considerar-se a evolução do desenvolvimento humano como resultado almejado do conjunto de políticas e programas governamentais, historicamente, o país apresenta um baixo retorno dos impostos pagos em comparação aos países membros da OCDE ou mesmo à América Latina. Conclui-se que a acentuada elevação da carga tributária nacional observada nas últimas duas décadas não correspondeu à elevação do IDH na mesma proporção, estando o país na última posição em ambas as comparações internacionais (BRASIL, 2017f, p. 39-40).

O Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) aponta, a título de síntese geral dos problemas identificados por meios dos sete procedimentos fiscalizatórios que lhe serviram de fonte,

como *achado fundamental* que a existência de déficits institucionais de governança e de gestão da Administração Pública Federal produzem ineficiências generalizadas no gasto público federal. As ineficiências apontadas no relatório implicam consideráveis desperdícios e desvios sistêmicos na aplicação dos recursos públicos federais. Com base na análise dos achados consolidados, conclui-se que os referidos déficits institucionais, se não corrigidos, são capazes de perenizar a baixa eficácia dos bens e serviços públicos ofertados pelo Estado, que têm sido percebidos pela sociedade, em regra, como inadequados e de pouca qualidade. Um segundo achado do trabalho se refere a constatação de que problemas de gestão e governança do Centro de Governo⁹

⁵ Plano Plurianual (PPA).

⁶ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

⁷ Organização das Nações Unidas (ONU).

⁸ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade internacional, sediada em Paris, França, integrada atualmente por trinta e sete países, cujo objetivo estatutário é o fomento de ações políticas com vistas ao desenvolvimento econômico e social de pessoas nos países ao redor do mundo. Embora o Governo do Brasil ainda não integre a OCDE, tem com ela acordo de cooperação e já vem aderindo a algumas de suas recomendações e instrumentos.

⁹ O *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*, manual elaborado pelo TCU (BRASIL, 2016d, p. 26), considera “órgãos do Centro de Governo (CG) os que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo, portanto, os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação

refletem-se quase que simetricamente nas políticas e programas selecionados para análise deste relatório e, em ambos os casos, não se tem logrado êxito em transformar de forma coerente, sustentável ou razoável problemas nacionais relevantes.

Por fim, o ACÓRDÃO nº 2127/2017-TCU-Plenário, de 27 de setembro de 2017, que formaliza a deliberação final acerca do RePP, prescreve, com base nas conclusões a que chegaram as Unidades Técnicas do TCU, *onze recomendações*, relacionadas às finanças públicas, destinadas aos membros do Congresso Nacional e à sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), assim como aos órgãos que integram o Centro de Governo (CG) do Poder Executivo Federal, a fim de que tomem delas conhecimento e, a critério daqueles órgãos e Poderes Públicos, adotem as providências que lhes cabem no âmbito das suas respectivas competências, considerando o caráter não vinculativo do relatório. O Anexo A desta tese contém o inteiro teor das recomendações consignadas nesse Acórdão.

2. O CONTROLE DURANTE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Nessa modalidade de controle da legitimidade do gasto público, a amostra escolhida envolve o exercício de duas competências: a *acauteladora* e a *fiscalizadora*. A primeira diz respeito ao poder geral de cautela outorgado ao TCU, em decorrência das suas atribuições constitucionais, para primordialmente prevenir danos ao erário e garantir a efetividade de suas deliberações. A segunda corresponde à autoridade para acompanhar a implementação das leis orçamentárias (e suas modificações) ao longo do exercício financeiro.

Cuida-se, o caso concreto, de dois processos que instrumentalizam a discussão, em sequência, da mesma matéria: (1) uma *representação*, com pedido de *medida cautelar, inaudita altera pars*¹⁰, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Estado do Maranhão e do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado Maranhão, apresentada pelos signatários ao TCU (órgão competente para decidir sobre essa matéria), sob a alegação da existência

das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirva a ele exclusivamente. O CG se encontra posicionado com grande conexão junto ao Chefe do Executivo de modo a garantir ações coerentes do governo para melhorar o desempenho, as entregas e os resultados”. No Brasil, o CG é constituído pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda.

¹⁰ Essa expressão latina tem o seguinte significado: *sem que seja ouvida a outra parte*. É usada em demanda (judicial ou processo de contas) com pedido de liminar (ou de medida cautelar).

de possíveis irregularidades na *destinação* do pagamento de precatórios aos municípios que ingressaram em juízo com vistas a obter as diferenças financeiras na complementação a eles devida pela União, por conta do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), hoje denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e; (2) uma *representação*, com *pedido de medida cautelar, inaudita altera pars*, com o mesmo objeto da anterior, mas originária da Secretaria de Controle Externo da Educação, Cultura e Desporto (SECEX/Educação), Unidade Técnica do próprio TCU, que também possui poderes regimentais de representação perante o Relator que conduz a instrução do processo em causa. Todos os detalhes desses processos de representação, que se desenvolvem no âmbito do TCU, estão contidos nas seguintes deliberações, em ordem cronológica: Acórdão nº 1.824/2017-TCU-Plenário, de 23/8/2017; Acórdão nº 1.962/2017-TCU-Plenário, de 6/9/2017; Medida Cautelar adotada por meio do Despacho exarado pelo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, em 27/06/2018; Acórdão nº 1.518/2018-TCU-Plenário, de 4/7/2018 (BRASIL, 2017g; 2017h; 2018e; 2018f). Procura-se, a fim de preservar a sua fidedignidade, reproduzir o mais literal possível os trechos do conteúdo desses decisórios emanados do TCU.

Para compreender a importância da questão levantada e o pedido formulado pelos membros do Ministério Público (Federal, Estadual e de Contas), faz-se oportuno explicar a conformação e o funcionamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do seu sucessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), e pelo Decreto Federal nº 2.264, de 27 de junho de 1997, vigorou em todo País no período de 1997 a 2006. Em sucessão a ele, O FUNDEB, por sua vez, constituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), e pelo Decreto Federal nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, tem vigência em todo território nacional no período de 2007 a 2020. Ambos são fundos de natureza contábil¹¹, compostos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distri-

¹¹ São fundos de natureza contábil porque a sua existência é apenas escritural, não possuindo personalidade jurídica própria, ou melhor, são instituídos como instrumentos de gestão e controle dos recursos que lhes são pertinentes.

to Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), assim como de percentual dos impostos de competência dos Estados e das receitas oriundas da dívida ativa tributária relativa a esses impostos, inclusive os juros e multas eventualmente incidentes. Além disso, o FUNDEB (antes também o FUNDEF) também se compõe de uma parcela de recursos oriunda do orçamento federal (portanto, da União), a título de complementação, na hipótese de o seu valor médio ponderado por aluno, calculado na forma da lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de modo a que a complementação não seja inferior aos valores previstos no art. 60, inciso VII, do ADCT¹² da Constituição Federal (BRASIL, 2018a, p. 224). Em valores nominais, a complementação da União iniciou com R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência do FUNDEB, e foi crescendo gradualmente nos dois anos seguintes até atingir a cifra mínima de R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais); atualmente, essa contribuição da União deve corresponder ao piso de dez por cento do total dos recursos constituídos pelos Fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

Segundo as Emendas Constitucionais e suas respectivas leis regulamentadoras, retromencionadas, e de acordo com suas próprias abreviaturas, tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB têm finalidades específicas: (1) o FUNDEF *objetivava* a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério; parte não inferior a *sessenta por cento* dos recursos do Fundo era destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério; o restante (os *quarenta por cento*) seria aplicado nas demais ações relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. (2) o FUNDEB *está direcionado* para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica¹³ e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas determinadas disposições constitucionais-legais; parcela não inferior a *sessenta por cento* do Fundo terá que ser direcionada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; o restante, aos demais gastos de custeio e de investimento na manutenção e desenvolvimento¹⁴ da educação básica.

¹² Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

¹³ A *Educação Básica* compreende a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, a educação especial, a educação indígena e quilombola, a educação de jovens e adultos e a formação técnica e profissional, de acordo com o art. 10 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

¹⁴ O art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a) define quais despesas são consideradas de *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* (MDE): remuneração e

Feito esse conciso esclarecimento acerca do FUNDEF e do FUNDEB, passa-se agora à questão suscitada pelos signatários das representações submetidas à deliberação do Tribunal de Contas da União.

A origem de toda a problemática está em que a União repassou a inúmeros municípios de alguns Estados, no período de 1998 a 2006, valor considerado inferior ao devido, a título da complementação ao FUNDEF, observados os termos do art. 60, §3º, do ADCT da Constituição Federal (pela redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996), e o art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b). Esse fato motivou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública (ACP 1999.61.00.050616-0) pelo Ministério Público Federal (MPF) de São Paulo com vistas a obter sentença judicial determinando à União que indenizasse esses municípios pelo valor correspondente à diferença da complementação não realizada durante todo aquele interstício. O MPF obteve êxito nessa ACP. O Judiciário prolatou sentença obrigando a União a indenizar tal montante aos municípios nessa situação, gerando dessa forma um *precatório*¹⁵ de enorme quantia, a ser pago pelo Tesouro Nacional na forma do art. 100 da Constituição Federal¹⁶. À guisa de ilustração, esse precatório alcançava, em agosto/2017, a cifra de 91 bilhões de reais, a serem repassados aos municípios brasileiros (BRASIL, 2018e), sendo que, desse montante, estão sendo pagos pela União o valor aproximado de 10 bilhões de reais apenas para os municípios do Estado Maranhão, consoante informação constante do voto condutor

aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender às despesas precedentes.

¹⁵ Precatório, segundo o vocabulário jurídico, “é, no Direito Processual, a carta de sentença remetida pelo juiz da causa ao Presidente do Tribunal para que este requisite ao Poder Público, mediante previsão na lei orçamentária anual, o pagamento de quantia certa para satisfazer obrigação decorrente de condenação das pessoas políticas, suas autarquias e fundações” (SILVA, 2005, p. 1073).

¹⁶ O art. 100 da Constituição Federal diz que: “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.” (BRASIL, 2018a, p. 96).

do Acórdão nº 1.824/2017-TCU-Plenário (BRASIL, 2017g). O quadro a seguir sistematiza os valores a serem ressarcidos pela União, por Estado da Federação, apurados pelo setor de perícias do Ministério Público em São Paulo, com vistas a instruir a referida Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0.

Quadro 14 - Valores devidos aos Estados pelo FUNDEF: complementação da União

ESTADOS DA FEDERAÇÃO	RESSARCIMENTO	PARTICIPAÇÃO (%)
Bahia	23.444.012.811,94	25,59
Ceará	11.298.628.131,93	12,33
Maranhão	10.896.262.347,59	11,89
Pará	10.750.938.699,41	11,74
Pernambuco	10.052.234.286,75	10,97
Minas Gerais	6.783.896.258,08	7,41
Piauí	4.756.383.979,52	5,19
Paraíba	4.673.950.210,56	5,10
Alagoas	4.153.227.441,97	4,53
Goiás	1.946.770.413,76	2,13
Rio Grande do Norte	1.326.421.387,76	1,45
Amazonas	861.921.928,43	0,94
Sergipe	258.223.266,55	0,28
Tocantins	158.892.300,21	0,17
Mato Grosso do Sul	104.636.793,89	0,11
Rondônia	97.103.768,24	0,11
Mato Grosso	47.485.982,25	0,05
Acre	-	0,00
Amapá	-	0,00
Distrito Federal	-	0,00
Espírito Santo	-	0,00
Paraná	-	0,00
Rio de Janeiro	-	0,00
Rio Grande do Sul	-	0,00
Roraima	-	0,00
Santa Catarina	-	0,00
São Paulo	-	0,00
TOTAL	91.610.990.008,84	100,0

Fonte: adaptado do Parecer Técnico nº 123/2017 - SEAP (BRASIL, 2017j).

Pois bem, segundo a peça inicial da representação protocolada no TCU (BRASIL, 2017g), embora esse processo judicial já se encontrasse em fase de cumprimento de sentença pelo MPF, com a questão de fundo já devidamente sedimentada na jurisprudência e não possuindo nenhuma complexidade, vários municípios maranhenses (e de outros Estados também) ingressaram em juízo, por intermédio de escritórios de advocacia, pleiteando o imediato recebimento desse *precatório*, mediante o pagamento de *honorários advocatícios*, lastreado em contrato de risco, utilizando-se de um percentual (vinte por cento) dos recursos decorrentes do próprio precatório, que, a rigor, correspondem às diferenças na complementação devida pela União no âmbito FUNDEF. E aqui está a questão central suscitada e deliberada nesse processo de representação.

Os órgãos representantes – *Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado Maranhão* – argumentam, em resumo, dentre outros aspectos, que não cabe pagamento de *honorários advocatícios* ao contratado, fazendo uso de recursos que já possuem destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade. Isso porque, acrescentam os representantes, os recursos do FUNDEF somente deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.424/1996, “a fim de diminuir a desigualdade social existente no país e atender, assim, a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III, da Constituição Federal)” (BRASIL, 2017g, p. 5).

A deliberação de mérito acerca da questão levantada nessa primeira representação, prolatada pelo TCU por meio do Acórdão nº 1.824/2017-TCU-Plenário, em 23 de agosto de 2017 (BRASIL, 2017g, p. 1-3), estipula, dentre outros aspectos, que

[...] a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal; aos recursos provenientes da complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras: recolhimento integral à conta bancária do FUNDEB, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade e a *utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007*, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT; a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU; a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do FUNDEF/FUNDEB para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007 [...] (BRASIL, 2017g, p. 1-3, grifo nosso).

A decisão contida no Acórdão nº 1.824/2017-TCU-Plenário determina, ainda, que os municípios beneficiados por esse precatório decorrente da ACP 1999.61.00.050616-0 se abstenham de promover pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB, assim como de celebrar contratos que contenham, de algum modo, obrigação dessa natureza.

Observe-se que o subitem 9.2.2.2 do Acórdão nº 1.824/2017-TCU-Plenário (BRASIL, 2017g, p. 1) dispõe que os recursos provenientes da complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicados *exclusivamente* “na destinação prevista no art. 21 da Lei nº 11.494/2007”¹⁷. Deixa, portanto, de considerar, em seu decisório, a possibilidade da subvinculação estabelecida no art. 22 desta mesma Lei nº 11.494/2007, isto é, a destinação de pelo menos *sessenta por cento* dos recursos anuais totais dos Fundos para o pagamento da *remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública*. Esse tópico da deliberação do TCU despertou intensa discussão, por remeter ao mérito da aplicação de parte dos recursos provenientes desse precatório, e já foi objeto, até o momento, de duas decisões – uma no STF e outra no próprio TCU – questionando a sua validade.

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) impetrou Mandado de Segurança Coletivo, com pedido liminar, perante o Supremo Tribunal Federal, contra esse ato do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.824/2017TCU-Plenário), alegando, entre outros aspectos, que (1) a decisão prejudicará os profissionais do magistério de todo o país, incluindo os seus associados substituídos, tendo presente que, não obstante o processo de representação discuta diretamente os casos da municipalidade maranhense, o entendimento do TCU alcança todos os municípios brasileiros que se encontram na mesma situação jurídica; (2) os servidores do magistério não buscam o enriquecimento sem justa causa, pois existe a indiscutível previsão legal da subvinculação e; (3) os pagamentos aos trabalhadores, com esses recursos extraordinários, podem ocorrer por meio de abono salarial, que possui caráter temporário, razão porque não cabe arguir acerca de teto remuneratório nem de irredutibilidade

¹⁷ O art. 21 da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007) preconiza que os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de *manutenção e desenvolvimento do ensino* para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996a).

salarial. Em face desses fundamentos, o SINTEPP pede, liminarmente, a suspensão do subitem 9.2.2.2 do Acórdão TCU nº 1.824/2017-TCU-Plenário (Processo nº TC 005.506/2017-4), e, no mérito, requer a concessão da segurança, para que seja determinada a anulação dessa deliberação ou a sua modificação, de sorte a reconhecer a subvinculação da aplicação de, no mínimo, sessenta por cento dos recursos do FUNDEF/FUNDEB para pagamento de profissionais do magistério (BRASIL, 2018d).

O Supremo Tribunal Federal, pela autoridade do Ministro Roberto Barroso, em Despacho proferido em 15 de maio de 2018, na condição de relator do processo MS 35.675-MC/DF (Medida Cautelar em Mandado de Segurança 35.675 Distrito Federal), contudo, não vislumbrou plausibilidade nas alegações do autor da ação, o SINTEPP. Eis o cerne da decisão do Ministro do STF:

[...] em sede de cognição sumária, os argumentos postos acima são relevantes e possuem ampla razoabilidade, o que faz com que não esteja presente, neste momento processual, a probabilidade de existência do direito invocado pelo impetrante. É verdade que, no julgamento das ações civis ordinárias nºs 648, 660, 669 e 700, o Pleno desta Corte, ao confirmar a condenação da União ao pagamento da diferença do FUNDEF/FUNDEB, manteve a vinculação da receita à educação. Esse fato, todavia, não importa em reconhecer de forma automática que deva ser mantida a subvinculação de 60% para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério como requer a impetrante. [...] A probabilidade do direito invocado é esvaziada, principalmente, por conta de dois argumentos. Em *primeiro* lugar, o art. 22 da Lei nº 11.494/2007 faz expressa menção a 60% dos “recursos anuais”, sendo razoável a interpretação que exclui de seu conteúdo recursos eventuais ou extraordinários, como seriam os recursos objeto deste mandado de segurança. Em *segundo* lugar, a previsão legal expressa é de que os recursos sejam utilizados para o pagamento da “remuneração dos professores no magistério”, não havendo qualquer previsão para a concessão de abono ou qualquer outro favorecimento pessoal momentâneo, e não valorização abrangente e continuada da categoria (BRASIL, 2018d, grifo do autor).

Conquanto essa decisão do STF tenha robustecido o subitem 9.2.2.2 do Acórdão nº 1.824/2017-TCU-Plenário (BRASIL, 2017g, p. 1), a Secretaria de Controle Externo (SECEX/Educação) da Corte Federal de Contas, com base em informações trazidas formalmente ao seu conhecimento de diversas fontes, formulou representação (TC 020.079/2018-4), com pedido de medida cautelar, *inaudita altera pars*, e a submeteu ao Relator natural do processo, Ministro Walton Alencar Rodrigues, arguindo a existência de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos provenientes de precatórios relativos ao FUNDEF, no que diz respeito especificamente à subvinculação prevista no artigo 22, *caput*, da Lei 11.494/2007, *in verbis*: “pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do

magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL, 2018e, p.1). Ato contínuo, o Relator conhece da representação e, acolhendo as conclusões da SECEX/Educação, lavra Despacho, em 27 de junho de 2018, no qual, dentre outras providências, determina, *cautelamente*:

nos termos do artigo 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do FUNDEF, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito (BRASIL, 2018e, p. 3).

Reunidos em sessão do Pleno de 4 de julho de 2018, os Ministros do Tribunal de Contas da União, em face das razões expostas pelo Relator interino do processo, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, decidiram por referendar os exatos termos da Medida Cautelar adotada por meio do Despacho exarado, em 27/06/2018, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator titular desse processo.

Esse caso ainda não chegou ao seu desfecho, nem na jurisdição de contas (TCU) nem na jurisdição do STF. Contudo, pelo exposto até agora, já se tem os elementos empíricos necessários para analisar qualitativamente essa modalidade de controle de legitimidade do gasto público, durante a execução do orçamento, em conjunto e em confronto com o quadro de referências delimitado no capítulo sete da Parte I deste trabalho.

3. A AVALIAÇÃO E O CONTROLE A *POSTERIORI*

Na última etapa do ciclo orçamentário, tem lugar a experiência de avaliação e controle *a posteriori* do gasto governamental, que antes foi objeto de programação e implementação nos seus respectivos tempos e espaços institucionais. As evidências aqui selecionadas de controle *a posteriori* da legitimidade do gasto público emanam de duas modalidades de atuação do TCU: a *fiscalizadora* e a *opinativa*. A primeira delas refere-se às ações de fiscalização, por meio de *auditorias operacionais*, realizadas em face de alguns programas do Governo Federal. A segunda é concernente à emissão do *parecer prévio* sobre as contas anuais apresentadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

De início, traz-se à tona um conjunto significativo de processos de auditoria operacional (ANOp), concretizados pelo TCU, no período de 1990-2016, com vistas a avaliar programas governamentais de interesse do controle externo,

abrangendo algumas funções de governo tais como educação, saúde, previdência e assistência social, habitação, saneamento e urbanismo, trabalho, energia elétrica, reforma agrária e segurança pública.

Dentre os elementos capazes de revelar as evidências empíricas do quanto o TCU, de fato, realizou o controle de legitimidade do gasto público por meio das auditorias operacionais, optou-se por destacar apenas os *objetivos* definidos para cada um dos processos instaurados para avaliar os respectivos programas. Por meio dessa específica informação – *o escopo da auditoria operacional* –, já é possível constatar o real propósito (ou o objeto), com antecedência, sem necessariamente ter que recorrer ao inteiro teor do relatório produzido, do procedimento auditorial realizado. A exposição adiante relaciona os programas governamentais fiscalizados no período e os fins pretendidos pela ANOp.

Quadro 15 - Avaliação de programas governamentais pelo TCU: 1990-2016

PROGRAMAS AVALIADOS	ESCOPO DA AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL REALIZADA (ANOP)
1. Programa de implantação, construção e ampliação de Unidades de Pronto Atendimento - UPA (função Saúde)	Avaliar a implementação das ações de Implantação, Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), quanto ao bom uso dos recursos públicos, procurando contemplar <i>aspectos relacionados</i> à economicidade, eficiência, eficácia, <i>efetividade e equidade</i> dos atendimentos e o grau de adequação das estruturas instaladas, em benefício da população atendida.
2. Programa Saúde da Família - PSF (função Saúde)	Verificar se há evidências de alteração nos vínculos de responsabilidade entre os profissionais de saúde junto ao SUS e aos usuários do Programa de Saúde da Família.
3. Programa Farmácia Popular - PFP (função Saúde)	Avaliar a operacionalização dessa ação governamental e os mecanismos de controle existentes para coibir potenciais erros e fraudes; especificamente, avaliar o sistema de copagamento do PFP, no tocante à expansão realizada para a rede privada de farmácias e drogarias.
4. Programa de concessão e manutenção dos benefícios do Auxílio-Doença (função Previdência Social)	Avaliar a concessão e a manutenção do benefício de auxílio-doença, abrangendo as atividades médico-periciais e os serviços de reabilitação profissional.
5. Programa Bolsa Família - PBF (função Assistência Social)	Verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social prejudica o alcance dos objetivos do PBF; examinar as dificuldades de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários.
6. Programa Benefício de Prestação Continuada - BPC (função Assistência Social)	Examinar o desenho do benefício e os processos de controle realizados pelos órgãos responsáveis pelo controle de erros e de fraudes do BPC.

7. Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (função Educação)	Verificar a operacionalização do PROUNI e do FIES na busca da concretização dos seus objetivos, notadamente se as formas de implementação deles estão alinhadas às metas previstas no PNE para a educação superior; examinar seus mecanismos de implementação e controle, assim como a sintonia dos programas com o mercado de trabalho e seu público-alvo.
8. Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV (função Habitação, Saneamento e Urbanismo)	Avaliar aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos financiados pelo Programa, assim como à <i>eficácia de atendimento das suas metas</i> e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários.
9. Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego (função Trabalho)	Analisar o acesso ao Programa pelos trabalhadores desligados sem justa causa, especialmente aqueles de baixa renda, que preenchem os requisitos necessários para o recebimento do benefício, mas não o fazem por algum motivo.
10. Programa Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais e Consolidação de Assentamentos (função Organização Agrária)	Avaliar <i>em que medida o processo</i> de execução das ações relativas à organização social e produtiva nos assentamentos rurais <i>contribui para a integração dos beneficiários</i> à agricultura familiar de forma sustentável; conhecer em que medida as condições institucionais viabilizam a execução dessas ações.
11. Programa de Energia das Pequenas Comunidades (função Energia Elétrica)	Verificar em que medida as práticas adotadas na implementação do Programa auxiliam na consecução dos seus objetivos.
12. Programa de Defesa Civil (função Segurança Pública)	Avaliar a eficiência, eficácia e <i>efetividade das ações</i> da defesa civil brasileira, a pedido do Congresso Nacional.
13. Programa de Resíduos Sólidos Urbanos (função Saneamento)	Avaliar se os critérios de seleção dos municípios a serem beneficiados pelo Programa são suficientes e adequados e se há oferta de orientação técnica e capacitação com vistas a favorecer a sustentabilidade dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos implementados com recursos federais; investigar se <i>os projetos</i> são adequados e sistematicamente acompanhados e fiscalizados e se eles estão <i>gerando impactos positivos</i> para as comunidades nas áreas de saúde e de meio ambiente.

Fonte: adaptado da Avaliação de Programas de Governo pelo TCU (BRASIL, 2017b).

As palavras e frases, *em destaque*, relativas a cinco auditorias acima (aquelas identificadas com os números 1, 8, 10, 12 e 13) sugerem que a ANOp buscou, em alguma medida, averiguar aspectos relacionados aos resultados alcançados mediante as ações implementadas pelos programas. Essa percepção emerge das seguintes expressões: “avaliar aspectos relacionados à efetividade e equidade”; “avaliar eficácia de atendimento das suas metas”; “em que medida o processo contribui para a integração dos beneficiários”; “avaliar a efetividade das ações”; “investigar se os projetos estão gerando impactos positivos”. Nas demais auditorias, os termos dos seus respectivos objetivos sinalizam para um procedimento

fiscalizatório que pretende avaliar eficiência, eficácia e até o processo de implementação, em vez da efetividade da ação governamental.

Segue-se, agora, com a apresentação dos pareceres prévios prolatados pelo TCU, no período de 1990-2017, em decorrência da apreciação das prestações de contas apresentadas pelo Presidente da República, em obediência ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal. Nesse caso, com o fim de evidenciar até que ponto ocorreu controle de legitimidade do gasto público por intermédio da emissão dos pareceres prévios, são distinguidos os temas analisados nesses processos, em cada um dos exercícios financeiros, tomando-se por base as prestações de conta do governo da República. A sinopse abaixo identifica os tópicos que mereceram atenção do TCU e suas respectivas frequências no corpo dos relatórios técnicos produzidos ao longo daquele interstício.

Quadro 16 - Estrutura e conteúdo dos pareceres prévios emitidos pelo TCU: 1990 a 2017

RELATÓRIO TÉCNICO	
Tópicos analisados	Frequência
Auditoria do Balanço Geral da União	27
Desempenho da Economia Brasileira	26
Ação Setorial do Governo	21
Orçamentos Públicos Federais	20
Áreas Temáticas	12
Execução Orçamentária Por Função e Subfunção;	5
Temas em Destaque;	5
Dívida Pública;	5
Operações Extra Balanço;	4
Análise da Despesa; Análise da Receita; Conformidade Financeira e Orçamentária; Descrição e Análise das Operações Extra Balanço; Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF; PAC;	3
Atuação dos Sistemas de Controle; Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária; Desempenho da Administração Pública; Despesa Orçamentária;	2
Ação do Governo; Análise da Arrecadação; Recuperação de Créditos; Análise da Crise; Análise da Despesa: Avaliação dos Programas Temáticos; Análise das Contrarrazões: Contingenciamento e Decretos de Abertura de Crédito; Análise das Receitas e Despesas no Exercício; Análise Setorial; Arrecadação de Multas Administrativas; Arrecadação e Renúncias de Receitas; Atuação da Justiça Eleitoral; Auditorias Especiais; Avaliação das Ações em Infraestrutura; Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios; Carga Tributária; Contingenciamento e resultado fiscal; Controle e Registro dos Bens Imóveis da União; Desempenho e Fortalecimento da Justiça das Contas; Desempenho Externo; Destaques das Contas de 2007 a 2011; Dispensas e Inexigências de Licitações; Educação Superior; Emissão de Papel-Moeda; Fundos Federais; Gestão de Riscos na Administração Pública Indireta; Gestão Pública da Infraestrutura; Governança da Regulação; Governança das Renúncias de Receitas Tributárias; Governança de Unidades de Conservação na Amazônia; Governança e Gestão de Pessoas; Governança Federativa na Educação Básica; Governança Pública: Governança Pública Para a Competitividade Nacional; Impacto das Renúncias do IPI e IR; Irregularidades Identificadas nas CG 2015 - 1; Irregularidades Identificadas nas CG 2015 - 2; Maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas; Modernização do Poder Judiciário; Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2014, 2015 e 2016; Moradia Digna; Operações de Crédito Irregulares; Participação Acionária da União; Patrimônio Público Brasileiro na América Latina; Perfil da Governança de TI (2012) e Proteção Social; Planejamento, Orçamento e Gestão fiscal: Receitas Primárias e Renúncia Fiscal; Plano Real; Política Fiscal e Dívida Pública; Previdência Social; Prioridades Governamentais em Destaque; Processo de Privatização; Programação Orçamentária e Financeira e Resultado Primário; Receitas de Dividendos; Recomendações, Determinações e Sugestões; Reforma Agrária; Renúncia de Receitas; Resultado da Previdência; Resultados da Atuação Governamental; Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal; Situação das Estatais; Superávit de Caixa; Sustentabilidade do Crescimento; Transferências Voluntárias.	1

Fonte: adaptado dos Relatórios e Pareceres prévios emitidos pelo TCU (BRASIL, 2017i).

A exposição acima sumariza o exame de *vinte e oito* pareceres prévios emitidos pelo TCU após a Constituição Federal de 1988, ou seja, um para cada prestação de contas apresentada pelos Presidentes da República entre os anos de 1990 a 2017, quais sejam: Fernando Collor de Melo; Itamar Franco; Fernando Henrique Cardoso; Luís Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff e; Michel Temer. Em obediência ao disposto no art. 36, parágrafo único, da Lei nº 8.443, de 16 de setembro de 1992¹⁸ (BRASIL, 1993), essas contas anuais do Governo consistem nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo¹⁹ sobre a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além dessa documentação de natureza contábil determinada em sua Lei Orgânica, o Regimento Interno do TCU e outros atos normativos por ele editados exigem dados complementares, resultantes da gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, para reforçar o conteúdo dessas prestações de contas. Essas informações sistemicamente organizadas constituem os elementos de entrada para a análise do desempenho do Governo Federal e a consequente geração do parecer prévio que será enviado ao Congresso Nacional para subsidiar o seu julgamento político.

Os tópicos identificados e quantificados no *Quadro* estão terminologicamente compatíveis com a natureza das informações que compõem a prestação de contas. Observe-se que o item predominante em todas as análises é exatamente a *auditoria do Balanço Geral da União* (27). Em seguida, vêm as análises do *desempenho da economia brasileira* (26), das *ações setoriais do governo* (21) e dos *orçamentos públicos* (20). Os demais tópicos aparecem com frequência bem menor, sendo que a grande maioria dos itens tem apenas uma ocorrência ao longo do período examinado. Essa constatação revela que o foco dessa modalidade de controle externo está orientado fortemente para quatro questões básicas: a análise contábil da Administração Pública Federal; o desempenho da macroeconomia brasileira; a implementação das ações governamentais por função de governo e; a estrutura e o processo orçamentários.

¹⁸ Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU).

¹⁹ O órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo integra hoje a Controladoria Geral da União (CGU).