



### **Eixo Temático: Partidos e Sistemas de Partidos**

Título do Trabalho:

**PARTIDOS NO LEGISLATIVO E CONTROLE DO EXECUTIVO**

Autor:

Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira / correio eletrônico: thiago.aomf@hotmail.com

Co-autores:

João Luis Binde / correio eletrônico: joao.binde@bag.ifmt.edu.br

Marcus Vinicius Taques Arruda / correio eletrônico: marcus.arruda@ifmt.edu.br

Instituição a que pertencem:

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (BRASIL)

“Trabalho preparado para sua apresentação no X Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latinoamericana de Ciência Política, a Associação Mexicana de Ciência Política e o Tecnológico de Monterrey, 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto 2019”.

# PARTIDOS NO LEGISLATIVO E CONTROLE DO EXECUTIVO

**Resumo:** O presente artigo tem por objeto expor e debater as atividades de controle do Executivo exercidas pelos partidos no Legislativo. Com efeito, adotando o Brasil por referencial empírico, descreve os principais mecanismos de fiscalização parlamentar de que dispõe o Congresso Nacional. Destaca, outrossim, a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.

**Palavras-chave:** Partidos. Poder Legislativo. Controle do Executivo.

**Abstract:** The purpose of this article is to expose and debate the executive control activities exercised by the parties in the Legislative. In fact, adopting Brazil as an empirical reference, it describes the main mechanisms of parliamentary oversight available to the National Congress. It also highlights the performance of the Federal Audit Court in the exercise of external control of Public Administration and the management of federal public resources.

**Keywords:** Parties. Legislative Power. Control of the Executive.

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo Edmund Burke (apud SARTORI, 1982), *O partido é um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam*. Em outras palavras, esse interesse nacional como um fim a ser alcançado exige os meios para tal intento, e os partidos são *o meio adequado* que permitem a esses homens *levar seus planos comuns à prática, com todo o poder e autoridade do Estado*.

Para Giovanni Sartori (1982), *Os partidos são canais de expressão. Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento, ou uma agência, de representação do povo, expressando suas reivindicações*. Dentro deste contexto, os partidos podem ser considerados como um componente necessário à manutenção do governo representativo e um elemento essencial na estabilização e funcionamento sustentado da moderna democracia.

Por outro lado, há quem diga que os partidos políticos estão em crise e potencialmente à beira de um grave declínio. Para estes, os partidos políticos são hoje frequentemente entendidos como instituições arcaicas e desatualizadas. Sendo, inclusive, dominados por aquilo que é por vezes entendido como uma classe política dedicada aos seus próprios interesses, ou sendo criticados por servirem pouco mais do que a promoção dessa mesma

classe. Os partidos políticos são assim, com certa frequência, descritos como organizações que dificultam a renovação democrática, mais do que como um dos meios pelos quais a democracia pode ser ainda sustentada (MAIR, 2003).

Peter Mair (2003), no entanto, afirma:

Mas embora haja muita verdade e, de fato, muitas provas convincentes subjacentes à tese contemporânea do declínio partidário, o argumento é também, num sentido fundamental, enganador. Na verdade, embora as organizações partidárias possam estar a fracassar, os partidos enquanto tais certamente não estão.

(...)

É possível resumir o meu argumento geral do seguinte modo. Devido a uma série de razões, incluindo mudanças na natureza da democracia, bem como mudanças tanto nos próprios partidos como na sociedade, em geral, os partidos dão-se conta da sua crescente incapacidade para funcionarem como agentes de representação. A época do partido de massas acabou e, tanto quanto podemos prever, dificilmente poderá ser recuperada. Ao mesmo tempo, contudo, os partidos desempenham de facto um papel de importância — e talvez de crescente importância — na gestão da democracia. Assim, se bem que o papel representativo dos partidos possa estar em declínio, o seu papel procedimental continua a ser tão essencial como antes.

O autor argumenta que embora as funções representativas dos partidos estejam em declínio por serem assumidas, pelo menos parcialmente, por outros organismos, todavia, as suas funções processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir uma maior relevância. Por outras palavras, assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma ação principalmente *representativa* para uma ação principalmente *governativa*. Esta mudança enfatiza também um aspecto importante relativo ao suposto “declínio dos partidos”: de fato, os partidos enquanto tais não declinaram, mas modificaram-se e encontram-se hoje cada vez mais implantados nas instituições (MAIR, 2003).

Estas funções processuais são representadas, por exemplo, pela organização dos procedimentos legislativos, pelo funcionamento das comissões legislativas, pelos acordos diários sobre a agenda legislativa e, sobretudo, pelo controle do Executivo. Para o exercício das quais, os partidos são fundamentais e de extrema necessidade. Dito de outra maneira: os partidos ainda importam!!!

Dentro deste contexto, o presente trabalho tem por objeto expor e debater, especificamente, as atividades de controle do Executivo exercidas pelos partidos no Legislativo. Com efeito, adotando o Brasil por referencial empírico, descreve os principais mecanismos de fiscalização parlamentar de que dispõe o Congresso Nacional. Destaca, outrossim, a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo da

Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.

Para tanto, a primeira seção inaugura essa incursão com uma definição conceitual do tema debatido. A próxima seção descreve os principais instrumentos de fiscalização de que dispõe o Congresso Nacional. A seção seguinte traz a lume a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais. Por fim, a última seção sumariza as considerações finais do artigo.

## **2. CONTROLE DO EXECUTIVO: DEFINIÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO**

Segundo o dicionário Aurélio (2005), o termo “controle” pode significar: domínio, fiscalização para que não haja desvio de norma preestabelecida, ou sinônimo de autodomínio físico e psíquico. O *Oxford Dictionary* (2005) conceitua o “controle” a partir de vários termos: *accountability, checks and balances, responsibility, answerability*. Ao passo que, nos sentidos comuns em que pode ser empregado, “controle” remete à concepção de poder, contenção ou ajuste.

Positivamente, “controle” implica no exercício legítimo de graus variados de poder para evitar ou minimizar comportamentos destrutivos e abusivos. Negativamente, o termo descreve o uso do poder para cercear liberdades e direitos, ainda que tal contenção se legitime pela lei. Enfim, o controle implica, de um lado, um conteúdo de obrigação entre sujeitos e, de outro, a sanção. Pode, ainda, ocorrer preventivamente, para se evitar um desvio, ou corretivamente, para sanar um comportamento desviante (LEMOS, 2005).

Com efeito, o patrimônio público (material e imaterial) pertence ao povo e não à própria Administração – mera gestora da coisa pública (MARCELINO; WASSALLY e SILVA, 2009) e, portanto, se constitui em um bem indisponível, devendo, por isso, ser fiscalizado permanentemente.

Vale dizer, inclusive, que desde os tempos mais remotos, da Antiguidade até os dias atuais, tem sido uma constante preocupação das sociedades a criação e o aperfeiçoamento de mecanismos de controle a serem aplicados sobre aqueles que por opção ou imposição normativa são os responsáveis pela gestão da *res* pública (ARAÚJO 1992; CAMPELO, 2005). Diante disso, os regimes democráticos apresentam diversos mecanismos de autocontrole do sistema político (SPECK, 2000; BUGARIN, 2003).

Para o presente estudo, abordaremos o controle aplicado às relações entre os poderes, definido por Guillermo O’Donnell (1998) como *accountability* horizontal, a qual é exercida por dois tipos de agências: (a) O primeiro é integrado pelos Poderes clássicos – Executivo,

Legislativo e Judiciário – representando o mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*); ao passo que (b) o segundo tipo é composto por agências designadas para este fim, a exemplo das ouvidorias e de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), tais como: as controladorias, auditorias, tribunais de contas, e similares.

No tocante a tipologia do controle legislativo, utilizaremos o tipo de fiscalização “patrulha policial”, que é a fiscalização centralizada, ativa e direta que o Congresso assume por iniciativa própria (MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1987).

Assim, o conceito a ser aqui utilizado, sem julgar as finalidades políticas dos agentes, é o de controle formal, intencional, por meio de instrumentos específicos, com vistas a acompanhar as atividades do Executivo.

Para tanto, o foco empírico recai sobre o Brasil. A Constituição de 1988, bem como os regulamentos aprovados posteriormente pelo Congresso Nacional, aprimorou os mecanismos de fiscalização instituídos antes do golpe de 1964, corrigiu as restrições aos mecanismos de fiscalização impostas pelos militares e ampliou o escopo da ação de fiscalização parlamentar (FIGUEIREDO, 2001).

Basicamente, a fiscalização parlamentar rotineira no Congresso brasileiro é implementada por dois tipos de agentes, com diferentes estruturas organizacionais. O primeiro é o sistema de comissões parlamentares, que combina funções legislativas e de fiscalização. O segundo é uma agência central com funções exclusivamente de fiscalização, a saber: o Tribunal de Contas da União – TCU (FIGUEIREDO, 2001).

As seções seguintes exporão e debaterão tais atividades de controle do Executivo, cujos dados e informações a serem apresentados foram obtidos a partir de consulta ao site do Congresso Nacional [<http://www.congressonacional.leg.br>], como também ao site do Tribunal de Contas da União [<http://portal.tcu.gov.br>], bem assim, a partir de revisão da literatura sobre o tema.

### **3. PRERROGATIVAS DE FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL**

De acordo com Argelina Cheibub Figueiredo (2001), o Congresso brasileiro tem uma gama bastante ampla de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização, prevista na Constituição. Além disso, a própria instituição desenvolveu uma impressionante estrutura organizacional e de informações para apoiar suas funções legislativa e de fiscalização. A seguir, serão descritos os principais instrumentos de fiscalização e controle de que dispõe o Congresso Nacional.

### **3.1. Processo Orçamentário**

O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual são formulados e enviados pelo Executivo ao Congresso. São, assim, projetos de origem do Executivo. O Congresso, por sua vez, detém o poder de aprová-lo ou não [é, portanto, um poder de veto legislativo], como também possui a prerrogativa de emendar tais proposições.

### **3.2. Processo de Aprovação de Autoridades**

O processo de aprovação ou confirmação de autoridades envolve não só a qualificação técnica do nomeado, mas é também uma oportunidade para se debater sobre políticas e programas em curso de qualquer agência ou instância envolvida, ao lado daquelas políticas, programas e posturas que o nomeado pretende adotar (JAMES, 2002). No Brasil, este procedimento é previsto constitucionalmente em seu Art. 52, Inciso III.

### **3.3. Impeachment**

No Brasil, a Câmara tem o poder de autorizar a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da república e os ministros de estado, enquanto o Senado processa e julga o presidente e outras autoridades. Em 1992, o ex-Presidente Fernando Collor de Mello teve sua autorização de *impeachment* aprovada na Câmara dos Deputados e, apesar da renúncia, o Senado prosseguiu o julgamento e cassou seus direitos políticos por 8 anos. Em 31 de agosto de 2016, foi a vez de Dilma Vana Rousseff perder o cargo de Presidente da República, após três meses de tramitação do processo iniciado no Senado, que culminou com uma votação em plenário resultando em 61 votos a favor e 20 contra o impedimento. Porém, em seguida, o Senado rejeitou, por 42 votos a 36, a inabilitação de Dilma para exercer cargos públicos por oito anos, conforme prevê a Constituição.

### **3.4. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)**

De acordo com o Art. 58, § 3º da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas). Elas podem ser criadas pela Câmara dos Deputados e

pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

### **3.5. Proposta de Fiscalização e Controle (PFC)**

É um pedido de fiscalização da administração pública (incluindo-se a administração indireta), por meio da comissão permanente de fiscalização e controle de cada casa legislativa. Uma vez aprovada, ela se equipara a uma Comissão Parlamentar de Inquérito, com amplos poderes investigativos. Assim como nas CPI's, a PFC terá que ter objeto definido e seus resultados serão encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público, para que esses promovam a responsabilidade civil ou criminal por crimes apurados e adote medidas corretoras.

### **3.6. Requerimento de Informação (RI)**

Segundo o Art. 49, § 2º da Constituição, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado e demais autoridades da Administração, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. É uma ação predominantemente individual. Basta o parlamentar apresentar sua proposição, que será lida e aceita, e posteriormente encaminhada ao ministério ou órgão devidos.

### **3.7. Convocação de Ministros de Estado**

Mais um mecanismo de fiscalização é a convocação de Ministros de Estado. Consoante disposto, no Art. 50, *caput*, da Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

### 3.8. Audiências Públicas

Previstas no art. 58, § 2º, Inciso II, da Constituição Federal de 1988, as audiências são realizadas tanto para instruir matéria, tratar de assunto de interesse público relevante, quanto para realizar o controle e poderá ser realizada inclusive por solicitação de entidade da sociedade civil, sindicatos, associações e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. Os depoimentos devem ser prestados por escrito e de forma conclusiva.

Qualquer parlamentar pode acionar esses instrumentos de fiscalização descritos acima, mas essa iniciativa tem de ser aprovada pelas comissões permanentes.

Vale dizer, que as comissões permanentes realizam suas atividades de fiscalização através dos seguintes instrumentos: (a) Audiências Públicas – APs; (b) Propostas de Fiscalização e Controle – PFCs; (c) Convocações de Ministros – CMs para esclarecimento de políticas, convocações estas que podem ser feitas por escrito ou por convite informal; e (d) Requerimentos de Informação – RIs aos ministérios e agências estatais (FIGUEIREDO, 2001).

A Tabela 1 apresenta em números o volume de proposições (incluindo as que se encontram em tramitação) de algumas dessas atividades de fiscalização na Câmara dos Deputados, em bases anuais, entre 2009 e 2014.

Tabela 1. Atividades de Fiscalização – Câmara dos Deputados (2009 – 2014)

| ANO                      | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Requ. Instalação CPI     | 3    | 2    | 8    | 10   | 8    | 2    |
| Prop. Fiscal. e Controle | 41   | 26   | 62   | 44   | 49   | 39   |
| Requ. Informação         | 992  | 751  | 1605 | 1135 | 1196 | 689  |
| Solic. Informação TCU    | 1005 | 759  | 1630 | 1150 | 1206 | 701  |
| Requ. Convoc. Ministro   | 31   | 12   | 61   | 38   | 92   | 41   |

Fonte: Elaboração própria. A partir de Congresso Nacional / Câmara dos Deputados.

## 4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Tribunal de Contas da União, criado em 1890 pelo Decreto nº 966-A, norteia-se, desde então, pelo princípio da autonomia e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública. A Constituição de 1891, a primeira republicana, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União. A partir de então, as competências do Tribunal têm sido



estabelecidas no texto constitucional.

Trata-se de uma instituição técnica, de natureza especializada, externa à administração e ao parlamento, encarregada, sobretudo, de exercer a fiscalização dos recursos públicos.

Cabe ao TCU, no exercício do controle externo da Administração, verificar a regularidade e eficiência da gestão financeira do Estado, dando publicidade aos seus trabalhos e prestando informações para a sociedade. A principal característica é que o Tribunal exerce controle jurisdicional, julgando as contas públicas e imputando responsabilização para irregularidades praticadas por agentes públicos (FERREIRA, 2013).

O Quadro 1 sintetiza as principais características do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

**Quadro 1. Principais Características do Tribunal de Contas da União**

|   |  |
|---|--|
| <b>COMPETÊNCIAS</b>                                       | As competências do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas em oito grandes categorias, que podem ser denominadas funções: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.  |
| <b>PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS BÁSICOS DE FISCALIZAÇÃO</b> | Para desempenhar suas atribuições, o Tribunal emprega quatro procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais, fiscalizações e monitoramentos.   |
| <b>FOCO DE CONTROLE</b>                                   | O foco da auditoria de conformidade se concentra em examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Ao passo que o foco da auditoria de natureza operacional se destina a avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.  |
| <b>SUJEITOS PASSIVOS DO CONTROLE</b>                      | Nos termos da Constituição Federal, encontra-se sob jurisdição do Tribunal – e, portanto, figuram como sujeitos passivos do controle – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos.  |
| <b>VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL</b>                           | O entendimento majoritário é no sentido de ser o Tribunal de Contas um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo.   |
| <b>NATUREZA JURÍDICA DA INSTITUIÇÃO</b>                   | A maior parte da doutrina e a jurisprudência quase unânime dos tribunais superiores, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido o Tribunal de Contas como uma Corte administrativa, autônoma, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, e dotada de jurisdição própria, peculiar e específica, distinta da jurisdição em sentido estrito.   |
| <b>NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES</b>                     | Para a maior parte dos estudiosos e dos juristas, as deliberações do TCU consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal. Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária, ao reconhecer o Tribunal de Contas como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que suas deliberações restringem parcialmente a atuação do Judiciário, que somente pode examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento. |

Fonte: FERREIRA, 2013.

A atual Constituição estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas, as quais são apresentadas no Quadro 2 a seguir:

**Quadro 2. Competências Constitucionais do Tribunal de Contas da União**

| <b>Competências Constitucionais</b>  | <b>Artigos da Constituição de 1988</b> |
|--|--|
| Emitir parecer prévio das contas anuais do governo da República.   | 71, inc. I                             |
| Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.   | 71, inc. II                            |
| Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.  | 71, inc. III                           |
| Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.   | 71, inc. IV                            |
| Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.  | 71, inc. V                             |
| Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.  | 71, inc. VI                            |
| Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.  | 71, inc. VII                           |
| Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.   | 71, inc. VIII a XI                     |
| Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.  | 71, inc. X                             |
| Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.  | 72, § 1º                               |
| Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.   | 74, § 2º                               |
| Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais. | 161, § único                           |

**Fonte:** Elaboração própria. A partir de Tribunal de Contas da União.

A estrutura organizacional está centrada em um colegiado de 09 (nove) ministros, 06 (seis) deles são escolhidos pelo Congresso Nacional. Os demais são escolhidos pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo 02 (dois) alternadamente indicados pelo Tribunal dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Além disso, o Tribunal conta com a participação de quatro auditores, selecionados por

meio de concurso público de provas e títulos. Quando necessário, eles substituem os ministros, por motivo de férias, licenças e outras ausências. O presidente e o vice-presidente do Tribunal são eleitos pelos seus pares para o mandato de um ano e podem ser reeleitos uma vez.

Funcionalmente, o corpo técnico da instituição é formado por profissionais altamente especializados em fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional. O Quadro 3 apresenta o total de servidores da instituição e o total do orçamento anual do órgão, entre os anos de 2009 à 2014, a saber:

**Quadro 3. Quadro de Pessoal e Orçamento Anual do TCU (2009 – 2014)**

| <b>ANO</b> | <b>TOTAL DE SERVIDORES</b> | <b>ORÇAMENTO ANUAL</b> |
|------------|----------------------------|------------------------|
| 2009       | 2653                       | R\$ 1.283.683.899,72   |
| 2010       | 2648                       | R\$ 1.334.097.924,00   |
| 2011       | 2572                       | R\$ 1.354.248.218,00   |
| 2012       | 2657                       | R\$ 1.400.608.002,00   |
| 2013       | 2572                       | R\$ 1.521.508.898,00   |
| 2014       | 2574                       | R\$ 1.637.111.662,00   |

Fonte: Elaboração própria. A partir de Tribunal de Contas da União.

Por fim, a Tabela 2 apresenta alguns dos principais resultados das atividades e fiscalização e controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União, entre os períodos de 2009 a 2014, vejamos:

**Tabela 2. Principais Atividade de Fiscalização exercidas pelo TCU (2009 – 2014)**

| <b>ANO</b>   | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Responsáveis Condenados Em Débito e/ou Multados                | 2439        | 2885        | 3123        | 2120        | 2274        | 2650        |
| Processos de Cobrança Executiva Formalizados                   | 2497        | 2559        | 2632        | 3007        | 1661        | 2723        |
| Processos Julgados Conclusivamente                             | 9058        | 8019        | 6542        | 5647        | 5943        | 5943        |
| Acórdãos Proferidos  | 16993       | 18916       | 24736       | 19651       | 19719       | 19308       |
| Fiscalizações Concluídas (TOTAL)                               | 879         | 1099        | 1012        | 1438        | 809         | 680         |
| Fiscalizações Concluídas (Solicitadas pelo Congresso Nacional) | 246         | 211         | 206         | 326         | 287         | 146         |

Fonte: Elaboração própria. A partir de Tribunal de Contas da União.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação dos partidos no Legislativo é de extrema importância para a gestão da democracia. É talvez, segundo Peter Mair (2003), uma de suas principais funções na atualidade. Dentro deste contexto, destacam-se as atividades de controle e fiscalização que estes exercem sobre o Executivo.

Tratam-se de atividades que a literatura chama de controle (ou *accountability*) horizontal, o qual se constitui na existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998).

As discussões aqui realizadas evidenciam que a Constituição de 1988 deu ao Legislativo brasileiro uma gama de mecanismos formais para o exercício de sua função de fiscalização. Ademais, o próprio Legislativo desenvolveu uma ampla estrutura organizacional e de informações para apoiar suas funções legislativa e de fiscalização. No mesmo sentido se destaca a atuação do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.

Obviamente que a existência de tamanhas prerrogativas podem não se traduzir, necessariamente, em atividades eficazes de controle. O que enseja um maior aprofundamento das discussões sobre esse assunto.

Argelina Cheibub Figueiredo (2001) já havia enfrentado essa questão outrora. Segundo a pesquisadora, os sistemas presidencialistas evoluíram de forma contrária aos desígnios de seus idealizadores. Hoje, na maioria dos países, faltam condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização e equilíbrio (pesos e contrapesos). Os partidos políticos tornaram-se a principal base de governo e, no século XX, os governos representativos assumiram a forma de “democracia de partido”. Além disso, alterou-se drasticamente o desenho constitucional dos sistemas presidencialistas existentes. A concentração de poder legislativo no Executivo tornou-se um traço comum nesses regimes.

Para Argelina (2001), essa estrutura institucional tem influência sobre o Congresso como agência de controle do Executivo, da mesma forma que afeta seu papel como órgão autônomo de elaboração de políticas. À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo. O poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso.

Leany Barreiro de Souza Lemos (2005) também afirma que

As divisões de direitos e prerrogativas favorecem desproporcionalmente o executivo: não somente na arena legislativa ele concentra poderes, mas também no que diz respeito ao seu “enclausuramento” em relação às ações do poder legislativo. Assim, embora se reconheça que esse último tem capacidade de interpelar autoridades e requerer informações e documentos, não tem para afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. Certamente que pode haver influência de determinados parlamentares de maneira informal. Mas, do ponto de vista das institucionalidades formais, o legislativo não pode definir as políticas públicas, a não ser marginalmente, o que dá ao executivo condições de impor suas preferências.

No entanto, Lemos (2005) não encontrou em sua pesquisa uma correlação entre o tamanho da coalização e o volume do controle no Brasil, isto é, sua hipótese de que *em sistemas multipartidários, o volume do controle será tanto maior quanto menor for a base de apoio do governo no parlamento* não se confirmou.

Mas ainda que assim não fosse, ambos autores concordam que a atividade fiscalizadora do Congresso demonstra tanto a sua pronta reação aos “alarmes de incêndio” (McCubbins e Schwartz, 1987), como permite o fluxo de informações aos grupos e cidadãos que ativam, então, outros mecanismos de cobrança de responsabilidades.

Assim, as estruturas de apoio, organizacionais e de informações, estabelecidas no Congresso podem ressaltar o papel indireto que este desempenha na promoção da prestação de contas pelo governo. O Congresso também pode ter um papel no estabelecimento de condições para o disparo dos “alarmes de incêndio” em uma rede mais ampla de instituições.

Enfim, as discussões aqui produzidas não se encerram em si mesmas, e não esgota o assunto. Até porque não possuem essa pretensão. Contudo, busca-se aqui contribuir, ainda que de forma inicial, para o entendimento dos mecanismos de fiscalização e controle do Executivo exercidas pelos partidos no Legislativo.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Marcos Valério de (1992). **Como controlar o estado: reflexões e propostas sobre o controle externo nas Américas, Portugal e Espanha**. Brasília: UNITEC.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15.03.2019.

BRASIL. Decreto nº 966 A, de 07 de novembro de 1890. **Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despeza da Republica**. Brasília, DF, 1890. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15.03.2019.

CAMPELO, Valmir (2005). **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. In: SOUSA, Alfredo José de et al. O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda (2005). **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

FERREIRA, Thiago Augusto de O. M (2013). **Arranjos institucionais dos tribunais de contas da União e de Portugal**. 2013. 83 Páginas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub (2001). **Instituições e Política no Controle do Executivo**. Dados [online]. vol.44, n.4, pp. 689-727. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000400002>. Acesso em: 15.03.2019.

GIL, Antônio Carlos (1999). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas.

JAMES, Martin O (2002). **Congressional Oversight**. New York: Nova Science.

LEMOS, Leany Barreiro de Souza (2005). **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. 256 p. Doutorado em Ciências Sociais. Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Distrito Federal.

MAIR, Peter (2003). **Os partidos políticos e a democracia**. Trad. por Rui Cabral. In.: *Análise Social*, vol. XXXVIII (167).

MARCELINO, Gileno Fernandes Marcelino; WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes; SILVA, Rosane Maria Pio da (2009). **Controle Financeiro Governamental: uma pesquisa sobre os arranjos jurídico-institucionais e a relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes**. *Rev. Contab., Gest. e Govern.*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 3 – 14, mai/ago. Disponível em: <<http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/27>>. Acesso em: 15.03.2019.

MCCUBBINS, Mathew & SCHWARTZ, Thomas (1987). **Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms**. In: M. McCubbins & Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo (1998). **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 15.03.2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

OXFORD (2005). **Dicionário Oxford Escolar – Para Estudantes Brasileiros de Inglês**. UK: Oxford University Press.

SARTORI, Giovanni (1982). **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro, Zahar/UnB.

**SPECK, Bruno Wilhelm (2000). Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Função Konrad Adenauer.**