

**Universidade de Brasília/Tribunal de Contas da União**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público e Controle Externo**

**Prestação de Contas do Governo da República.**  
**Para quem? A Sociedade Brasileira?**

**Rosanne Pimentel Mannarino**

**Brasília (DF), em março de 2006.**

# **Prestação de Contas do Governo da República. Para quem? A Sociedade Brasileira?**

*“A democracia exige, para seu funcionamento,  
um ‘minimum’ de cultura política.”  
Biscaretti di Ruffia*

## **1. Introdução**

De acordo com a Constituição Federal, é competência privativa do Presidente da República “prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”, cabendo ao Congresso Nacional apreciar e julgar as referidas contas, valendo-se, como subsídio, de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento pela Corte. Ao contrário do que foi imposto ao Presidente da República e ao Tribunal, a Constituição não estipula prazo para a apreciação e o julgamento das Contas da República pelo Congresso Nacional.

Ainda que objeto de discussão recorrente em meio ao poder público, a prestação anual de contas do Presidente da República, oferecida à Sociedade Brasileira por força de mandamento constitucional específico (artigo 84, inciso XXIV), é pouco perceptível pelo cidadão comum, carecendo de interesse do cidadão-leigo, tanto por sua compreensão quanto eventual repercussão no dia-a-dia de cada brasileiro. Os próprios livros de doutrina geralmente não destacam a participação popular sobre a temática, restringindo-se à importância da função de controle e fiscalização do Legislativo, sendo poucos os trabalhos enfatizando a relevância da ação da sociedade civil no processo de legitimação de recursos públicos sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo federal.

De modo análogo, consideradas, entretanto, as nuances específicas de cada situação, essa prestação anual de contas do Presidente da República também padece de maior comprometimento com o desenvolver do processo de controle externo da Administração Pública, desde a análise ou apreciação inicial até sua, nem sempre alcançada mas sem dúvida impor-

tantíssima, avaliação crítica, desta feita por parte dos agentes públicos mais diretamente envolvidos, seja na sua preparação e apresentação, seja na sua apreciação e, enfim, julgamento.

A Nação Brasileira já se coloca sob expectativa de novas formas de controle externo da Administração Pública, bem como do exercício do poder político. Resta inequívoca a identificação de mudança, embora tímida, nas tão criticadas "velhas práticas" dos administradores da coisa pública, no que tange à função de controle e fiscalização exercida pelo Poder Legislativo.

Tendo como propósito ampliar a perspectiva formal, procedimental e ritualística que permeia a matéria, há de se privilegiar a análise de elementos e relações de caráter sócio-jurídico, de maneira a propor mudanças compatíveis com a política democrática em gestação e capazes de aprimorar a função de controle exercido pelo Poder Legislativo sobre as contas do Presidente da República. Intenta-se, com efeito, discutir a razoabilidade de eventual mudança dos paradigmas das relações jurídico-constitucionais que revestem o processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo federal, responsável pela quase totalidade dos programas de trabalho e políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento do País, mediante consumo dos escassos recursos públicos disponíveis. Cuida-se, portanto, de tratar a matéria com a importância devida, visando a discutir a necessidade de evolução da relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

Serão, inicialmente, lembrados aspectos do sistema de controle e da atividade fiscalizatória da gestão das finanças, do orçamento e do patrimônio públicos, a cargo do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme dispõe, desde 1988, a Constituição Federal, e discutida a realidade fática, mediante investigação e apresentação de dados sobre a trajetória histórica do julgamento das contas pelo Congresso Nacional, suas múltiplas apropriações e reapropriações.

De posse dessas informações e com base em estudo da documentação e livros pertinentes, constantes das referências bibliográficas, verificar-se-á que a questão das Contas do Governo da República, submetidas aos nossos representantes no Parlamento, embora mecanismo de controle de elevada importância, vem recebendo pouco mérito de nosso Congresso, sugerindo tratar-se de uma realidade complexa sujeita a interferências em várias escalas e servindo como elemento de barganha política em diversos níveis de interesse, ao sabor de momentos de crise ou de pressão da opinião pública, reduzindo assim a capacidade de os cidadãos apreenderem o real ali inserido.

Consiste o enfoque, por conseguinte, em especular sobre a necessidade de se inverter a atual renúncia da participação política pela urgente motivação da sociedade no processo de

fiscalização e controle do desempenho do Poder Público na execução de suas ações, reforçando o poder de controle social sobre as contas do Presidente da República. Nessa perspectiva da avaliação crítica, propõe-se uma revitalização do processo legislativo, via emenda ao texto constitucional, capaz de trazer a lume um amplo debate sobre o assunto, revigorando, assim, o poder de controle social sobre as contas de governo e pautando a forma de atuação do Congresso Nacional numa interação permanente com o Tribunal de Contas da União e, sobretudo, com o cidadão brasileiro.

A rigor, o controle político propiciado pela prestação de contas poderia gerar importantes contribuições ao processo democrático, mediante o debate e a crítica construtiva das ações governamentais voltadas à implementação do bem comum. Se consagrada a formação, no tecido social, de juízo crítico acerca dos resultados alcançados pela ação de governantes, a dimensão social dessa nova atitude pode levar a um ciclo diverso do atualmente prevalecente e culminar em interessante e nova forma de percepção e tomada de posição, pela Sociedade Brasileira, em relação aos atos de gestão dos recursos públicos.

Esse salto qualitativo, que está associado, entre outros, aos institutos da responsabilidade fiscal, da *accountability*, da transparência, da *res publica* e da democracia, decorre, em essência, da própria dinâmica de uma cultura política democrático-participativa emergente, onde não apenas autorizamos alguém a nos representar, mas passamos a exigir a devida prestação de contas. É o que se coloca como resultado esperado da proposta sugerida, ao final.

Não é difícil perceber os limites com que se defrontará este estudo, em função do procedimento analítico, deliberado e necessariamente adotado. A Emenda Constitucional proposta para regram o julgamento das contas do Presidente da República, embora expressão positiva do Direito, não o esgota pois a legalidade estrita não garante a responsabilização política. No entanto, conforme já se deixou transparecer, a intenção é de trabalhar nesses limites, suscitando reflexões e continuar abrindo novos caminhos e questionamentos para outros que, em momento futuro, venham a dedicar sua atenção ao assunto.

## **2. A Constituição e o Sistema de Controle**

As instituições dedicadas às atividades de controle interno e externo têm, como uma de suas funções primordiais, auxiliar o Poder Legislativo na sua missão institucional de deliberar acerca das contas do Governo, atribuição essa conferida ao Legislativo na maioria dos regimes republicanos. Nela, há um preceito implícito sobre divisão de tarefas entre o Tribunal de Contas e o Congresso, competindo ao primeiro a tarefa de produção de informação analítica adicional ao balanço oferecido pelo próprio Governo, enquanto o Congresso procede à avaliação política dessas informações.

Como esperado, a teoria da separação dos três poderes do Estado prevê para o Poder Legislativo a função precípua de emissão de comandos normativos disciplinadores da vida jurídica no seio do Estado. Coadjuvante desta elevada função, ressalta também a fiscalização financeira e orçamentária dos Poderes do Estado, bem como de qualquer pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado que em suas atividades utilize bens, dinheiros ou valores públicos (Speck, 2000).

Dessa forma, as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República e pelos dirigentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como dos órgãos independentes — Ministério Público da União e Tribunal de Contas da União —, simbolizam a divisão e o equilíbrio entre os Poderes, delimitam os poderes do Executivo e afirmam a primazia da coisa pública e do interesse público, o bem comum, a comunidade, em suma, o ideário da feitura republicana de Estado.

Na Constituição Brasileira vigente está, inclusive, prevista a estruturação de abrangente sistema de controle, interno e externo, visando a assegurar lisura na aplicação dos recursos e o bom desempenho do Governo na execução de suas ações, atribuindo-se ao Congresso Nacional o papel de titular do controle externo, que fiscaliza e controla os atos da Administração Pública Federal, diretamente e com auxílio do Tribunal de Contas da União, sempre com apoio institucional dos sistemas de controle interno dos Poderes e órgãos independentes.

Assim, assegurou-se ao Congresso Nacional prerrogativa para julgar as contas da República, nestas palavras: “Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX — julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; (...)”.

Quanto ao âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União, dentre outras missões institucionais, a Constituição confere à Corte aquelas de cunho técnico-opinativo, das quais destacam-se a apreciação e emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República e a emissão de pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não-autorizadas.

Cabe, portanto, ao Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 71 da Carta Magna nacional, emitir documento prévio — parecer conclusivo —, de natureza técnica, quanto à regularidade dos documentos que retratam a gestão do Governo Federal e a legalidade das operações contábeis decorrentes da execução dos programas e projetos, que subsidiará o Congresso Nacional para o julgamento das contas anuais do Poder Público, na esfera federal, sob a forma de contas de Sua Excelência, o Presidente da República.

Resta inequívoco, portanto, o alto grau de importância conferido ao controle dos atos de gestão pública do Chefe do Poder Executivo federal, agente político diretamente vinculado ao interesse público, ao bem comum, cuja conduta deve se pautar na correta gestão das verbas públicas postas à sua disposição.

Nada mais natural, pois o Executivo gere praticamente a íntegra dos recursos públicos destinados à prestação e ao fornecimento de bens, serviços e produtos que mais diretamente interessam à satisfação das necessidades do País, ao combate às desigualdades regionais e à garantia das condições e da infra-estrutura fundamentais para o desenvolvimento nacional. É ele, Executivo, responsável tanto pela arrecadação dos recursos públicos a serem utilizados nas atividades de todos os Poderes e órgãos independentes quanto pela contabilidade da União.

Cumprido, aqui, ressaltar que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, expresso na apreciação e julgamento da prestação de contas anual, não mais está restrito às ações desenvolvidas apenas pelo Executivo. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, usualmente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a abrangência das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo passou a incluir as dos demais Poderes, inclusive as do Ministério Público da União, sendo as contas de cada um apreciadas em separado. Situação essa mais condizente com uma interpretação integrada da Constituição, uma vez estarem, sem dúvida, todos os Poderes submetidos ao controle externo do Congresso Nacional.

Aliás, com a entrada em vigor da LRF, em 2000, aspectos de elevada significância relacionados à transparência e à responsabilidade da gestão fiscal foram definidos e devem constar da prestação de contas ao Parlamento: o desempenho da arrecadação; as medidas para inibir a sonegação e para incrementar as receitas; as metas e as prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; o controle de limites de endividamento e das despesas com pessoal; e os gastos dos poderes legislativos municipais, entre outros.

### **3. Apreciação e Julgamento das Prestações de Contas**

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Em verdade, ao Tribunal não cabe o julgamento das contas do Chefe do Executivo, que, segundo os ditames constitucionais, fica a cargo do Congresso Nacional. A Constituição de 1988 concedeu amplas competências aos congressistas, representantes do povo, dos Esta-

dos e do Distrito Federal, para que pudessem fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública Federal e julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Presidente da República.

Isto permite a ilação de que, por exemplo, a atenção do Congresso Brasileiro, quando do exame da ação governamental anual, deve voltar-se, preponderantemente, para a avaliação do desempenho da Administração, ou seja, para a verificação se as contas prestadas anualmente pelos Presidentes da República e dos demais Poderes, bem com dos Chefes dos órgãos independentes, respondem, efetivamente, às demandas da sociedade, como bem enfatizam Pederiva & Pontes (2004) ao questionarem se:

(a) as políticas públicas definidas e implementadas foram adequadas o suficiente para propiciar o alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição;

(b) os resultados alcançados indicam necessidade de correção, reorientação ou redefinição dessas políticas;

(c) o Governo, de fato, orientou corretamente a ação da administração pública para a realização das políticas definidas; e

(d) os planos, programas e ações em execução contribuem, de forma efetiva, para o alcance dos objetivos fundamentais delineados na Carta Magna.

Já o Tribunal, regimentalmente designado à feitura do parecer prévio, tem a responsabilidade de verificar se o caso concreto sob exame se molda às hipóteses legais de emissão de opinião pela aprovação ou não das ditas contas. Tal atribuição merece destaque porque, da referida conclusão opinativa, repercutirão seríssimas conseqüências sobre o destinatário último do parecer, com graves efeitos jurídicos e políticos. O parecer é prévio porque diz respeito ao julgamento das contas que será levado a efeito na Casa Legislativa e o pronunciamento da Corte é produzido em momento anterior á realização do dito julgamento, em si.

Sobre isso merece destaque o fato de o Tribunal haver, sempre, conferido significância e dedicação à análise das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, visando à emissão do parecer prévio. A situação, no âmbito do Congresso Nacional, no entanto, não parece ser a mesma. O julgamento dessas contas ainda não despertou, adequadamente, o interesse dos parlamentares, ressalvados os momentos, raros, em que crises políticas ou inusitada pressão da opinião pública hajam provocado debates aprofundados a respeito.

Usualmente, as prestações de contas anuais dos Presidentes da República, em particular dos últimos exercícios, passam anos sem julgamento. Mesmo porque, ao contrário do que fez com o Presidente da República e com o Tribunal, a Constituição não estabelece prazo para o julgamento das Contas do País pelo Congresso Nacional.

A título de ilustração, cabe lembrar, sobre a tramitação das prestações de contas relativas aos exercícios de 1989 a 2002, o seguinte resultado de pesquisa desenvolvida por Pederiva & Pontes, em 2004:

- (a) exceto a prestação de contas de 2001, aprovada sem parecer da Comissão Mista de Orçamento (CMO), nenhuma foi aprovada no exercício em que foi apresentada;
- (b) entre as demais, a aprovação mais rápida ocorreu com a prestação de contas do exercício de 1989 (Governo José Sarney), aprovada em maio de 1992 (Decreto Legislativo nº 18/1992);
- (c) as contas dos exercícios de 1990, 1991 e 1992 (Governo Collor) ainda se encontram pendentes de deliberação pelo Congresso Nacional — apenas a do exercício de 1992 já tem parecer da CMO;
- (d) até novembro de 2002 foram aprovadas, tão-só, as contas dos exercícios de 1989 (Governo Sarney) e 1994 (Governo Itamar Franco);
- (e) as contas dos exercícios de 1993 (Governo Itamar Franco), 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001 (Governo Fernando Henrique Cardoso) foram todas aprovadas em Sessões realizadas em 18 e 19 de dezembro de 2002, respectivamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;
- (f) as contas dos exercícios de 1995, 2000 e 2001 foram aprovadas sem parecer da CMO;
- (g) as prestações de contas de sete exercícios financeiros, todas elas relativas ao Governo Fernando Henrique Cardoso (entre 1995 e 2001) foram discutidas e aprovadas numa única Sessão, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em 18 e 19 de dezembro de 2002, respectivamente, após o conhecimento dos resultados das últimas eleições presidenciais; e
- (h) as contas relativas ao exercício de 2002 restam pendentes de apreciação e julgamento pelo Congresso Nacional.<sup>1</sup>

Pior, constatou-se que o Congresso Nacional tem finalizado o processo de discussão e julgamento das contas anuais do Presidente da República com desprezo pelo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União, via de regra, sequer o considerando ou simplesmente ignorando seu conteúdo, sem qualquer justificativa para tanto (Pederiva & Pontes, 2004).

Cumprido salientar que, em levantamento realizado junto ao Congresso Nacional, verificou-se que esse descompromisso de nossos representantes junto ao Parlamento se mantém: até o início de março deste ano (2006), as contas do Governo relativas aos exercícios de 2002, 2003 e 2004 ainda não haviam sido apreciadas e julgadas.

Ao se omitir pela aprovação ou rejeição de contas, ou protelar o devido julgamento das contas anuais do Presidente da República, o Parlamento se torna responsável pela indução da sociedade a indevido, ou mesmo nenhum, juízo de valor acerca da conduta do Chefe do Poder Executivo, naquele exercício, quanto à gestão da coisa pública. Com efeito, ao gestor não cabe mais falar em responsabilização por falhas, se o órgão competente para sua análise não as julga em tempo hábil ou sequer se interessa pelo assunto.

---

<sup>1</sup> A esse respeito, ver também SPECK, Bruno W. (2000) e BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria (2003), demonstrando que, nas últimas décadas, a prática tem sido no sentido de relatórios e pareceres ficarem engavetados durante anos, sendo aprovados após longo período de esquecimento.



#### 4. Democracia e *Accountability*

O cenário ora apresentado sobre a pouca relevância dada às Contas do Governo da República, submetidas aos nossos representantes no Parlamento, traduz uma realidade complexa, sujeita a interferências em várias escalas, servindo como elemento de barganha política em diversos níveis de interesse, ao sabor de momentos de crise ou de pressão da opinião pública, reduzindo a capacidade dos cidadãos de compreender o real ali inserido e a formação de juízo crítico acerca dos resultados alcançados pela ação dos governantes.

Fundamento básico da democracia moderna, o controle da sociedade sobre as ações do governo exige aperfeiçoamento das regras formais sobre o tema, a par do acompanhamento mais escorreito da ação dos congressistas, dada a relação de causalidade entre o desenvolvimento político e a vigilância dos serviços prestados pela administração pública.

Doutrinantes e estudiosos do assunto são praticamente unânimes em asseverar que a ineficácia dos mecanismos de controle (*accountability*) propicia desconhecimento do sistema e falta de reação da sociedade ao jogo de interesses políticos no uso de recursos públicos. Daí reconhecerem que a efetiva participação da sociedade exige canal próprio, adequado, e, assim, o controle social efetivo dos gastos públicos somente se consolidará com a fiscalização organizada, estruturada, dos cidadãos (Paiva, 1999; Campos, 2000; Pederiva & Pontes, 2004).

Para Boaventura de Sousa Santos (2003), representar não significa substituir, mas sim autorizar e exigir prestação de contas. Ao votar, autorizo alguém a me representar mas, depois, devo exigir prestação de contas. O problema da democracia representativa, para ele, é que, quando muito, vale a autorização, jamais a prestação de contas. Nesse sentido, a democracia participativa, onde os cidadãos tomam as decisões políticas e não apenas elegem os decididores políticos, pode ser um importante aporte para a exigência de prestação de contas.

A idéia é contribuir para uma nova perspectiva de aperfeiçoamento e consolidação do processo democrático, explorando a participação da sociedade na fiscalização e controle da eficiência e a eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, levantando questionamentos, cobrando participação e negociação, construindo-se, com a dinamização do espaço público, um ambiente que ofereça respostas claras e simples quanto à aplicação dos recursos públicos e do desempenho do Poder Público na execução de suas ações.

Propõe-se, então, desenhar uma participação social no controle dos gastos públicos, ou mesmo da efetividade das ações governamentais, a partir de um novo arcabouço legal de valorização do exercício da cidadania e responsabilização no julgamento das contas do Chefe do Executivo, onde os cidadãos possam expressar, de forma autônoma e tempestiva, suas impressões a respeito das ações do Estado e a responsabilização política (*accountability*) do Pre-

sidente da República, capazes de impedir, ou ao menos coibir, abusos na Administração Pública.

Uma vez condicionada, via Emenda Constitucional, a pauta do Congresso Nacional à aprovação das contas do Presidente da República, acredita-se poder contribuir para educar o cidadão, conclamando-o para a democracia, mostrando-lhe que todo tipo de participação no processo interativo sociedade-Estado é fundamental para a vida de todos, destacando-se essa modalidade de participação democrática exercida por intermédio do controle social dos gastos públicos (*accountability*), atendendo aos reclamos da sociedade que almeja vivenciar a cidadania plena.

Uma tomada de consciência da *res publica* e do dever que o Chefe do Poder Executivo tem de zelar pela correta destinação dos recursos públicos, tomados à sociedade para custear as atividades do Estado, rompe com a idéia de que a prestação de contas do Presidente da República é assunto exclusivo do Tribunal Contas da União e do Congresso Nacional.

Interessa à sociedade a devida atenção ao julgamento das contas do Presidente da República, pois ela tem o direito de ver, com transparência, o cumprimento da Constituição, sobretudo quando a matéria está vinculada à aplicação de recursos públicos. A sociedade tem o direito de saber de que forma os gestores estão gastando os recursos e administrando o patrimônio público, valendo-se para tanto, de uma livre e ampla rede de informações, proporcionada pela mídia e pela *internet*.

A *accountability*, portanto, é básica quando se fala em participação social no controle efetivo dos gastos públicos e responsabilização dos gestores públicos, mecanismo típico da democracia participativa na realização do controle continuado do governo, pois, apesar de teoricamente intraduzível para o português, o complexo conceito é usualmente compreendido como obrigação que as organizações e pessoas têm de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder.

Sendo assim, o julgamento, pelo Congresso Nacional, da prestação de contas anual do Presidente da República pode, sim, vir a constituir elemento capaz de motivar e instrumentalizar a sociedade para o exercício da *accountability* e, por extensão, ampliar a consciência sobre a legitimidade do poder e dos valores da democracia (Campos, 1990), reforçando-se a confiança do público na qualidade e no desempenho governamental.

## **5. Superação da “inércia ou descaso” do Congresso Nacional**

Sente-se, no País, com intensidade invulgar, em razão, principalmente, da atuação dos meios de comunicação social, a necessidade de instrumentos mais eficientes e institucionalmente aceitos com vista à regulamentação do controle social exercido diretamente pelos cidadãos sobre as contas do Presidente da República, interagindo-se, assim, Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Sociedade Civil organizada, de modo a permitir uma melhor oportunidade de conhecimento e avaliação, pelos cidadãos brasileiros, das repercussões das ações do Estado e a conseqüente responsabilização política do responsável pela gestão da coisa pública, em suma, o Presidente da República.

A hipótese matricial que lastreia o presente estudo pode ser formulada como uma tentativa de se introduzir mudança nos paradigmas das relações jurídico-constitucionais que revestem o processo de prestação de contas do Presidente da República, Chefe do Poder Executivo federal, para possibilitar, quem sabe, mudanças compatíveis com a cultura política democrática em gestação, na Sociedade Brasileira, e, enfim, modificar velhas práticas, no que concerne à função de controle exercida pelo Poder Legislativo.

Propõe-se, destarte, incomodar a população brasileira, a partir de um novo arcabouço legal de valorização do exercício da cidadania e responsabilização no julgamento das contas do Chefe do Executivo, com a perspectiva de, eventualmente, impor ao Governo Federal restrição em sua execução financeira e orçamentária enquanto não houver sido concluído o julgamento, pelo Congresso Nacional, da prestação de contas anual do Presidente da República.

Nesse ambiente, a repercussão, nos meios de comunicação social (jornais, rádios, televisão, etc.), será inequívoca e poderá contribuir para a captação da atenção do cidadão-leigo para a questão do uso dos recursos públicos. Senão, ele, o cidadão comum, cujo bem-estar é o principal objeto das ações de governo é quem, em última instância, será prejudicado.

É crível que uma conseqüência da situação ora proposta poderá ser o desenvolvimento ou evolução de uma sociedade democrática, mediante a intensificação da comunicação entre o Estado e o cidadão-contribuinte-eleitor, que ofereça respostas claras e simples quanto à aplicação dos recursos públicos, evidenciando objetivamente o quanto, por que e como se gastou ou, na pior hipótese, por que não se estaria podendo implementar ações de governo, por que não há orçamento aprovado, etc.

Ao se condicionar, via Emenda Constitucional, a pauta do Congresso Nacional, relativamente à aprovação do projeto de lei do orçamento anual, à aprovação das contas do Presidente da República, contribuir-se-ia para a educação do cidadão, conclamando-o ao exercício da cidadania e da própria democracia, induzindo-o a apreender a importância da sua partici-

pação no processo interativo entre a Sociedade e o Estado, fundamento essencial para a vida de todos.

Inicialmente, para se alcançar melhor nível de evolução social, talvez o cidadão precise correr algum risco de ver ações importantes de governo comprometidas temporariamente por falta de verbas, dada a inexistência de lei orçamentária vigente.

Para tanto haveria de se tentar apresentar Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de modo a alterar a Constituição Brasileira, mediante inclusão de parágrafo único em seu artigo 49, modificação da redação do §2º de seu artigo 57, alteração do texto do "caput" de seu artigo 75 e concomitante inserção de parágrafo, o §9º, no corpo de seu artigo 166, que passariam a vigorar nos seguintes termos (grifo para destaque das partes modificadas ou inseridas, relevantes à presente argumentação):

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....  
Parágrafo Único. O julgamento de que trata o inciso IX do "caput" deste artigo se inicia com o encaminhamento pela aprovação, ou não, das contas prestadas pelo Presidente da República, nos termos em que sugerido no parecer prévio de que trata o inciso I do art. 71, emitido pelo Tribunal de Contas da União.  
.....

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.  
.....

§2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ou encerrada sem o julgamento das contas de que trata o inciso XXIV do art. 84, previsto no inciso IX do art. 49.  
.....

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, observado, pelas assembleias legislativas, pela câmara legislativa ou pelas câmaras de vereadores, quando do julgamento das prestações de contas anuais dos governadores, estaduais ou do Distrito Federal, ou dos prefeitos, encaminhamento análogo ao previsto no parágrafo único do art. 49.  
.....

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.  
.....

§9º A votação do projeto de lei do orçamento anual se inicia somente após a conclusão do julgamento de que trata o §2º do art. 57, conforme previsto no inciso IX do art. 49”.

## **6. Considerações Finais**

Desnecessário dizer que a análise da prestação de contas do Presidente da República, em seu conjunto — entrega das contas, emissão de parecer prévio pelo TCU e discussão e julgamento pelo Congresso Nacional — induz ao sentimento da necessidade de revitalização do processo legislativo nos seus procedimentos internos com fortalecimento da participação da sociedade, mediante o debate e a crítica construtiva das ações governamentais voltadas à consecução do bem comum.

Embora tenha estado sempre presente a idéia de que a sociedade é o principal fiscal das ações governamentais, de fato essa fiscalização encontra barreiras consideráveis que, se não impedem, pelo menos dificultam muito sua realização, a exemplo do elevado nível de desinformação do cidadão com relação a temas políticos e administrativos. Torná-la possível significa, dentre outras coisas, o acesso às informações como instrumento de participação e fortalecimento do exercício do direito à cidadania, com a exigência de que a atividade de controle e fiscalização se torne percebida como um processo de interação entre Tribunal de Contas da União, Congresso Nacional e a sociedade civil organizada.

Com este artigo, espera-se ter demonstrado que, no julgamento das contas anuais do Presidente da República, urge a implantação de novos arranjos participativos, elevando a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas, aprofundando-se as relações entre essas instituições e a sociedade civil e, enfim, aprimorando-se o próprio processo democrático.

Talvez, discorrer sobre o tema, tendo em vista a melancólica realidade política e até educacional brasileira possa parecer inócuo e improdutivo. A nossa cultura de precária conscientização do eleitor brasileiro nos induz a uma tênue perspectiva quanto ao exercício da fiscalização e do controle pelos cidadãos sobre os atos da administração pública. É preciso estar presente este olhar crítico, pois corre-se atrás de realidade que avança a passos largos, introduzindo problemas cada vez mais complexos formulados pela sociedade.

Não se pode, obviamente, prescindir de que tal norma seja democraticamente legitimada, a partir de mudanças no padrão de relacionamento entre sociedade civil e Estado, desenvolvendo-se como um processo de avanços e recuos. Tampouco imaginar que a instigação sugerida seja plenamente suficiente para fazer o cidadão comum dedicar-se, com o esmero desejável, a acompanhar a gestão dos escassos recursos públicos disponíveis — nas três esferas de governo.

Pode, porém, consolidar uma provocação interessante sobre a questão das contas de governo prestadas pelo Chefe do Executivo.

## Bibliografia

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *A Democracia e suas Dificuldades Contemporâneas*. Salvador, CAJ, Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v I, n° 4, julho, 2001. Disponível em: <http://www.direito público.com.br>. Acesso em: 22 de abril de 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição*. Fortaleza: Editora da UFC, 1985.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_. *Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992*, que "Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências."
- BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. In: Cadernos de Soluções Constitucionais, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20-31
- BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- BURITY, Joanildo A. Identidade e Cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e Estado. In: *Ciencias Sociales em América Latina y el Caribe*. Argentina: Biblioteca Virtual.Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2000/2001.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la para o Português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 30-50, fev.-abr. 1990.
- CEZÁRIO, Marlei de Sousa. *Prestação de contas do Presidente da República: uma análise da eficácia do processo de comunicação do Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União ao Congresso Nacional - período 1989 a 1995*. Brasília : Unb, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, 1997. (Dissertação mestrado).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Cidadão e sua defesa. A "res pública" e sua defesa*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional - Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de março, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo : Atlas, 1999.
- O'DONNELL, Guilherme. Transições, continuidades e alguns paradoxos, In: *A democracia no Brasil - dilemas e perspectivas*, Fábio Wanderley Reis e Guilherme O'Donnell (orgs.), São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, p.71, 1988.
- PAIVA, Maria Arair Pinto. *Poder Legislativo e Função de Controle da Atividade Financeira do Governo*. Niterói: Revista da Faculdade de Direito da UFF, vol. 2, 1999.
- PEDERIVA, João Henrique. *Accountability, Constituição e Contabilidade*. Brasília: Revista de Informação Legislativa,. ano 35, n.º 40, p. 17-39, out-dez 1988.
- \_\_\_\_\_. & PONTES, João Batista. *Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, Textos para Discussão n.º 14, ago. 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Globalización y Democracia*. Conferência apresentada no Fórum Social Mundial Temático Democracia, Derechos Humanos, Guerras y Narcotráfico em Cartagena das Índias, Colômbia , 16-20 junho, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A Crise dos Paradigmas*. In: Sousa Junior, José Geraldo de (org.) *Introdução Crítica ao Direito*. 1ª Edição, Brasília: Universidade de Brasília/CEAD, 1987
- SPECK, Bruno W. *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: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- TCU. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República*. Brasília, Tribunal de Contas da União, diversos exercícios.