

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

III Curso de Especialização em Ciência Política

Análise Institucional do Tribunal de Contas da União e  
sua contribuição para o processo de consolidação da  
democracia no Brasil

Thiago Maciel de Aguiar

Brasília/2008

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília,  
como requisito final para conclusão de curso.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó

Brasília/2008

“Dedico esse trabalho à minha esposa,  
Karol, por seu amor, por sua paciência e  
por seu sacrifício nas horas de ausência.”

## RESUMO

O presente texto destina-se a realizar uma análise institucional do Tribunal de Contas da União como relevante agência estatal brasileira – embora não a única – responsável por um vasto rol de competências de controles múltiplos sobre a atuação político-administrativo-financeira do Estado Brasileiro, situando-se tal discussão no contexto da fragilidade das relações de controle e monitoramento existentes na democracia representativa, em especial nas recentes democracias latinoamericanas, de esgotamento do Estado fiscal e da intensificação da percepção de direitos e de demandas por serviços públicos, exigindo-se o aperfeiçoamento das interações institucionais relacionadas ao controle do uso dos escassos recursos públicos. Para tanto, serão utilizados como referências teóricas os conceitos de “accountability horizontal” e “democracia delegativa” desenvolvidos por O’Donnell, sem perder de vista uma dimensão crítica de tais conceitos, em face dos avanços das práticas político-institucionais após os atuais vinte anos do marco político-jurídico da Constituição de 1988. Quais as razões que justificam o crescente ativismo do TCU e sua inserção relevante nas interações políticas no Brasil? Como podem os tribunais de contas contribuir para o avanço das práticas democráticas? O TCU é efetivamente dotado de características organizacionais adequadas para o cumprimento da complexa gama de atribuições conferidas pela Carta Política de 1988? Essas e outras questões permeiam o presente estudo, sob o enfoque da consolidação da democracia brasileira, nos seus aspectos de controle dos agentes públicos e de produção e disseminação da informação sobre o aparato estatal.

## **SUMÁRIO**

### **1. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

#### **1.1. Características Institucionais Básicas**

1.1.2 Estrutura Institucional e Relação com o Legislativo

1.1.3. Formas institucionais de atuação. Duas perspectivas básicas: a liberal, fundada na responsabilização, e a gerencial, voltada para a melhoria da atuação da Administração Pública. A perspectiva democrática.

1.1.4 Sanções e outras conseqüências da atuação do TCU.

#### **1.2. Conclusões preliminares sobre o desenho institucional do TCU**

### **2. CONTEXTO INSTITUCIONAL**

2.1. Breve análise sobre as transformações do Estado brasileiro no século XX.

2.2 Os novos desafios abertos ao TCU pela democracia brasileira

2.3. Fragilidade dos mecanismos de controle vertical na democracia brasileira.

### **3. CONTRIBUIÇÃO DO TCU À DEMOCRACIA NO BRASIL**

3.1. Formas alternativas de responsabilização de agentes públicos.

3.2. Produção e disponibilização de informação qualificada.

3.3. Disponibilização, diretamente à sociedade, de mecanismos institucionais de controle

3.4. Possibilitar a ativação de outras instituições de controle, consolidando redes de controle

### **4. CONCLUSÃO**

## INTRODUÇÃO

Os debates contemporâneos sobre a democracia têm abordado, entre diversas outras questões, aspectos relacionados à problemática dos mecanismos disponíveis de controle da ação dos governantes e sua submissão à vontade dos governados. Parece ser relativo consenso que as democracias representativas esbarram nesse complexo problema: como garantir que as ações dos representantes serão guiadas pelas expectativas dos representados. Como também garantir que haverá mecanismos disponíveis ao eleitor para que ele efetivamente avalie a atuação dos agentes políticos e manifeste suas preferências mediante o voto, reflexões essas sistematizadas pelos trabalhos neo-institucionalistas acerca dos vínculos de delegação existentes entre os cidadãos e os políticos.

Tal debate não passa ao largo da sociedade brasileira. Aqui também se vivem os mais diversos impasses decorrentes da fragilidade das relações existentes na democracia representativa. Entretanto, a proposta do presente estudo se dirige a um outro aspecto essencial de controle nas democracias contemporâneas, qual seja, a da *accountability horizontal*, na acepção dada por O'Donnell (1998), caracterizado pela existência de agências estatais dotadas de relativa autonomia, responsáveis pelo exercício de controles rotineiros de índole político-administrativo-financeiro, questão que a nosso ver, se insere de maneira central no processo de consolidação da democracia no Brasil, sobretudo dentro do contexto de insuficiência dos mecanismos de controle centrado nas eleições e na atuação não especializada dos controles mútuos existentes nos *cheks and balances* clássicos da tripartição de poderes.

Segundo O'Donnell (1998), é ponto comum nas atuais democracias latino-americanas a extrema debilidade de tais mecanismos de controle, contexto em que claramente se insere o Brasil. Tal percepção de fragilidade do sistema político, tanto no aspecto da democracia representativa, quanto no que se refere ao controle da burocracia estatal, tem se acentuado na sociedade brasileira, em decorrência, entre outros fatores, da maior visibilidade dos fatos relacionados à corrupção e aos desvios de conduta de agentes públicos, estritamente relacionado com o cotidiano de veiculação de tais fatos na mídia.

Nesse contexto de *accountability horizontal* em democracias em processo de consolidação como a brasileira, será proposta uma detida análise institucional do

Tribunal de Contas da União como relevante agência estatal – embora não a única – responsável por um vasto rol de competências de controles múltiplos sobre a atuação político-administrativo-financeira do Estado Brasileiro. Com essa análise institucional, será realizada uma tentativa de se averiguar se o TCU possui características institucionais a nosso ver necessárias ao adequado exercício dessa tarefa de accountability: autonomia em relação aos demais poderes, capacidade de impor sanções efetivas, acesso à informação sobre a atuação pública, mecanismos operacionais adequados – burocracia interna independente e bem aparelhada – garantias de estabilidade de sua estrutura e competências, forma de indicação de seus agentes políticos e de composição de sua burocracia interna, capacidade de articulação e indução de outros atores políticos e da sociedade, entre outras questões.

Sendo assim, a partir dessa análise institucional do TCU e do referencial teórico do accountability horizontal, será proposto um debate acerca das relações entre ditas formas institucionalizadas de controle e sua relevância para a qualidade da democracia brasileira, em especial na complexa dinâmica entre as crescentes demandas sociais por respostas efetivas por parte do Estado brasileiro e ao mesmo tempo por maior controle das ações dos agentes públicos.

## 1. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Assim como detectado por Speck (2000, p. 29), contrasta a longa tradição das chamadas instituições superiores de controle – a maioria criadas ainda nos séculos XVIII e XIX na Europa - com uma grande ausência de debate sobre as funções por elas desempenhadas nos sistemas políticos contemporâneos, o que, segundo o autor, é causa da baixa produção científica nas ciências sociais, incluindo a ciência política.

A presente proposta de análise institucional do Tribunal de Contas da União, na contra-mão dessa tendência, insere-se, assim, no contexto da relevância dos controles horizontais nas frágeis democracias latino-americanas, sobretudo no caso brasileiro pós-Constituição de 1988, em razão dos consideráveis papéis atribuídos aos Tribunais de Contas no controle administrativo-financeiro dos agentes políticos e da burocracia estatal não eleita.

Dessa maneira, antes de propriamente analisarmos as características institucionais do Tribunal de Contas da União, necessário se faz tecermos breves considerações sobre a noção de “*accountability horizontal*” desenvolvida por O’Donnell (2004), utilizada no presente texto sobre os papéis desempenhados por instituições como o TCU no arcabouço político brasileiro e sua contribuição para a consolidação da democracia no Brasil.

Distintamente do controle típico oriundo do vínculo eleitoral presente nas relações políticas entre representante e representado nas democracias representativas, a “*accountability horizontal*” – ao menos na modalidade que nos interessa no momento - se manifesta basicamente mediante agências estatais relativamente autônomas, com mandato legal e instrumentos operacionais adequados para exercer controles rotineiros sobre as atividades político-administrativo-financeiras de outros agentes estatais que podem a vir a ser qualificadas como ilícitas, com a possibilidade de aplicação de sanções legais. Para O’Donnell (2004, p. 17), assim, a *accountability horizontal* seria um conjunto de interações legalmente fundadas e ativadas entre agências estatais em razão de ações ou omissões presumivelmente ilegais.

No caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União - com sua tradição mais que secular desde 1890, a partir de sua criação formal mediante o Decreto 966-A do

Governo Provisório, com base na concepção proposta por Rui Barbosa, e definitivamente institucionalizado na Constituição de 1891, de clara inspiração republicana que perpassa até os dias de hoje - passou por significativas alterações institucionais com a promulgação da Constituição de 1988, com claro intuito de fortalecimento do exercício do controle externo da Administração Pública Federal e de inserção da instituição no complexo projeto de construção da democracia brasileira.

Tais alterações se deram basicamente mediante a consolidação da autonomia da instituição e de seus membros, a ampliação de seu âmbito de atuação e dos instrumentos de controle e também, a nosso ver de grande relevância, a extensão dos parâmetros de controle, superando aspectos meramente legais, contábeis e financeiros, para aspectos relacionados ao custo/benefício das ações estatais e à avaliação de políticas públicas.

Conforme observado por um influente ministro de nossa Suprema Corte (Min. Celso de Mello, ADIn 215/MC, STF): “Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da República”.

Desta maneira, a partir de uma abordagem essencialmente neo-institucionalista, as agências estatais como o TCU representariam formas especializadas de controles rotineiros, capazes de reduzir os custos despendidos no exercício do controle, em contraste com o exercício de controle pelos órgãos chamados de supremos na clássica repartição de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), os quais sofreriam inúmeras limitações, ocasionando, portanto, aumento dos custos em tais relações políticas (O’Donnell, 2004, p.22).

A primeira dessas limitações seria o fato de que o controle exercido pelos poderes, no contexto dos freios e contrapesos, se dá de forma primordialmente reativa e, portanto, intermitente diante das transgressões de outras instituições estatais. Suas atividades típicas se voltariam primordialmente para outras questões e apenas esporadicamente seus recursos seriam canalizados ao exercício do controle sobre os demais poderes. Além disso, ações de controle das instituições de accountability horizontal de balanço – os três poderes - na maioria das vezes

comportam em si altos custos políticos decorrentes de sua visibilidade e conflituosidade, sobretudo quando envolvem dois poderes com legitimação democrática e sujeitos às disputas político-eleitorais, como o Legislativo e o Executivo.

Dessa maneira, em contraste com essa categoria de instituições de accountability horizontal de balanço – os três poderes -, aqui se dará ênfase à uma espécie de instituição que exerce accountability horizontal de maneira contínua, profissionalizada, proativa e com altos níveis de institucionalização (procedimentos internos, órgãos decisórios, sanções previstas e capacidade para enfrentar complexas questões envolvendo políticas públicas).

Restaria saber, assim, se a partir do desenho institucional dado pela Carta de 1988, o TCU foi revestido de características propícias ao adequado exercício dessa relevante função política de controle sobre os gastos públicos e a implementações de políticas públicas. Em síntese, será realizada uma tentativa de averiguar se o setup institucional conferido pelo atual texto constitucional permite ao TCU inserir-se de maneira estratégica nas complexas tarefas de contribuição para a consolidação e fortalecimento da democracia no Brasil, tendo em vista suas diversas atribuições de apreciar as contas dos gestores de recursos públicos, de avaliar de maneira sistêmica políticas públicas, de prover informações ao Congresso e à sociedade e de induzir a formação de redes de accountability horizontal e vertical, papel que a nosso ver é central nas frágeis relações de delegação originadas do sistema representativo.

Tal questionamento se desdobraria em múltiplos pontos a serem averiguados: saber se sua configuração institucional – regras, procedimentos, atores decisórios - lhe permite exercer de maneira independente suas funções constitucionais e se há estabilidade em tais regras; saber se o órgão possui mecanismos dissuatórios e sancionatórios capazes de fazer valer suas decisões; averiguar se seus membros são revestidos das garantias necessárias à atuação também independente; saber se sua estrutura burocrática é aparelhada com quadros técnicos adequados a exercerem as complexas tarefas relacionadas ao controle administrativo-financeiro; averiguar se a organização está exposta a riscos de cooptação política ou à neutralização de sua atuação por agentes políticos desinteressados no controle.

Conforme sustentado por Pereira et al. (ano), parte significativa das causas das variações de desempenho entre instituições de controle pode ser explicada por

seus arranjos institucionais internos, capazes de gerar incentivos à atuação independente de seus órgãos e de promover auto-impulso em suas atividades de controle.

Essas serão, pois, as diretrizes percorridas nas linhas abaixo, buscando-se expor as bases institucionais de estruturação e atuação do TCU e como elas influenciam decisivamente na sua inserção estratégica de fortalecimento do accountability horizontal e dos vínculos de controle entre a sociedade e o Estado brasileiro.

### **1.1. Características Institucionais Básicas**

Em linhas gerais, consolidou-se o TCU no arcabouço político-institucional brasileiro como órgão constitucional autônomo, sob o aspecto de posição em relação aos demais poderes, do exercício próprio de suas atribuições e das prerrogativas de seus membros, bem assim no plano orçamentário, financeiro e administrativo. Este é um dos relevantes aspectos institucionais reforçados a partir da Constituição de 1988. A instituição não se encontra organicamente inserida em nenhum dos três poderes, podendo exercer autonomamente suas atribuições constitucionais e definir suas políticas de controle, embora, conforme se verá adiante, o TCU tenha uma especial relação com o Congresso Nacional.

Apesar desse reforço em seu caráter autônomo, interessante notar que, assim como em diversos outros países, “o Tribunal de Contas, de uma maneira geral, se adaptou sem grandes modificações internas a um sistema político caracterizado por mudanças profundas, como a passagem do Estado liberal para o Estado desenvolvimentista, a partir dos anos 30, e o abandono desse modelo, desde os anos 80. Ele igualmente sobrevive, com poucas alterações, às seis transições políticas entre sistemas autoritários e regimes democráticos” (Speck, 2000, p. 40), muito embora durante o regime militar de 64, a Corte de Contas tenha sofrido importante esvaziamento de algumas de suas atribuições, o que seria de se esperar de um governo autoritário, gerador de limitações ao exercício pleno das atribuições dos demais poderes e órgãos independentes. Apesar dessa relativa continuidade institucional, volta a ser fortalecido o papel político do TCU com a Constituição de 1988.

A experiência brasileira reforça, assim, a idéia apresentada por Speck (2000) de que, desde a introdução de princípios racionais na gestão pública, sobretudo a partir dos séculos XVIII e XIX, firmou-se a preocupação dos sistemas políticos com formas de controle, ultrapassando os desenhos institucionais ou ideológicos que eles venham a assumir. Seja nas monarquias constitucionais européias, seja posteriormente nas repúblicas e seja, por fim, nos atuais Estados democráticos, os sistemas políticos têm demandado formas de coibição do mal uso dos escassos recursos públicos e de detecção de falhas sistêmicas, o que não significa dizer que as distinções entre sistemas políticos não acabem gerando incentivos ou restrições para a atuação destacada das instituições superiores de controle, mas algum nível de controle seria mantido, mesmo em regimes autoritários. Entretanto, conforme se tentará demonstrar, os sistemas democráticos demandam papéis mais extensos e complexos.

Sendo assim, as referidas características institucionais básicas – deter competências em nome próprio, não estar inserido na estrutura orgânica de nenhum dos poderes, aptidão para definir suas estratégias de atuação, as matérias mais relevantes e as áreas da máquina pública a serem fiscalizadas, bem como definir as prioridades quanto à aplicação dos recursos postos à sua disposição, já trazem alguns primeiros direcionamentos para a caracterização do TCU como uma instituição autônoma.

Tais características de autonomia mostram-se, a nosso ver, indispensáveis para que o TCU possa averiguar os atos de agentes políticos e da burocracia não eleita, bem como a eles impor sanções. Quaisquer reverses que venham sofrer altas autoridades políticas não poderiam, assim, importar em nenhum ônus orçamentário, administrativo ou financeiro à Corte de Contas, já que esta dispõe da prerrogativa de encaminhar sua proposta orçamentária e executá-la autonomamente, ou mesmo em conseqüências políticas negativas a seus membros, conforme se vê em seguida.

Seus membros passaram a gozar das mesmas prerrogativas dos magistrados em geral, o que por certo também gera incentivos para que seus membros atuem de forma autônoma, longe de interferências e ameaças indevidas. Além disso, passou o TCU a ser dotado de um Ministério Público próprio, dotado de autonomia em seus posicionamentos, com plena capacidade de fiscalização da legalidade da atuação do Tribunal de Contas e com iniciativa para propor fiscalizações.

Cumpra ressaltar um ponto que considera-se de grande relevância para o bom nível de institucionalização do TCU no ambiente político brasileiro: essas duas características institucionais básicas – autonomia frente aos demais Poderes e garantias dos agentes políticos responsáveis pelas decisões do órgão – são definidas constitucionalmente, o que muito embora não signifique estabilidade absoluta de tais regras, ao menos lhes confere um nível adequado de permanência, reduzindo as chances de alterações legislativas interessadas em fragilizar o exercício das competências do TCU.

Soma-se a isso o fato que, diversamente de boa parte de outras matérias disciplinadas na Constituição Federal, as características principais do TCU não sofreram nenhuma alteração institucional via texto constitucional nessas quase 20 anos da Constituição de 1988, o que, diga-se de passagem, representa algo significativo em um ambiente político marcado por ida e vindas institucionais mediante a alteração da Carta Política. Como se vê, o fato de que a institucionalização constitucional do Tribunal de Contas persiste desde 1891 e possui relativa continuidade dá, sem dúvida, um grande respaldo ao controle financeiro.

Além de sua autonomia institucional e de seus membros, deve-se ainda considerar as extensas competências constitucionais titularizadas pelo TCU, que passam desde a análise das prestações de contas de todo aquele que gerir recursos públicos federais – entes públicos, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas -, bem como pelo exercício de competências fiscalizatórias no aparelho burocrático federal por iniciativa própria ou por solicitação do Legislativo, até pela capacidade de impor a obrigação de ressarcir recursos públicos federais mal administrados e aplicar sanções, com destaque para a multa, o que será melhor analisado quando das breves reflexões sobre o grau de eficácia das decisões do TCU.

Com essas primeiras características gerais, pode-se sustentar que o TCU – e os demais Tribunais de Contas no Brasil, já que os Estados deverão observar as linhas gerais traçadas para o modelo federal, o que o Supremo Tribunal Federal tem chamado de normas constitucionais de absorção compulsória pelos Estados – inseriu-se no sistema político brasileiro como instituição intermediária de controle (Speck, 2000) e independente em relação aos demais poderes.

Desta maneira, nas linhas que seguem será proposto um mapeamento institucional do Tribunal de Contas da União, tendo por base o delineamento

conferido pela Constituição Federal de 1988, sem com isso abandonar uma dimensão crítica e de exposição de eventuais fragilidades institucionais do TCU, considerações essas voltadas a expor as bases – independência da instituição, de seus membros e de sua burocracia técnica - que podem gerar as condições necessárias a uma atuação cada vez mais relevante do TCU, como instituição de accountability horizontal central no sistema político brasileiro, no combate à malversação dos recursos públicos federais, na implementação dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia brasileira.

### 1.1.3 Estrutura Institucional e Relação com o Legislativo

Muitas dúvidas prevalecem ainda hoje, mesmo após quase vinte anos da entrada em vigor da Constituição de 1988, acerca da natureza institucional do Tribunal de Contas da União e sua inserção no complexo de relações entre os poderes. É certo que o próprio texto constitucional, com uma redação dúbia, contribuiu para isso, ao inserir as normas relativas ao TCU no capítulo referente ao Poder Legislativo, o que conduziu a interpretações equivocadas por parte de muitos constitucionalistas e também por diversos analistas políticos.

Entretanto, tal confusão não prevalece à uma análise mais cuidadosa do próprio texto constitucional, embora não seja proposta do presente estudo análises detalhadas de normas constitucionais e legais. Inicialmente, em seu art. 44, estabelece a CF/88 que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara de Deputados e do Senado Federal. A partir de uma análise da norma, desde logo se vê que o TCU não está inserido organicamente na estrutura do Legislativo.

Também sustentando essa posição, o atual Ministro do STF Carlos Ayres Britto (2005, p. 60), notório estudioso dos tribunais de contas, sustentou o mesmo ao afirmar que “(...) o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: ‘O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’”.

Parece mais grave ainda, sobretudo diante da possibilidade de interpretações que fragilizem sua relevância institucional, sustentar ser o TCU mero órgão auxiliar

do Congresso Nacional, no que se refere ao exercício do controle externo da administração pública federal. Tal se deve, por certo, em razão de leituras apressadas do art. 71 da CF/88, que em sua dicção afirma que “*o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União*”.

Entretanto, mediante uma compreensão sistemática do texto constitucional, poder-se-á logo perceber que tal leitura não condiz com a realidade institucional do TCU e do Poder Legislativo. Também segundo Britto (2005, p. 62), “(...) além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”.

Neste aspecto, deve-se atentar para o fato de que o Tribunal de Contas da União exerce privativamente suas competências, sem depender de qualquer intermediação do Legislativo, inclusive podendo neste exercer fiscalizações. Soma-se a isso o fato de o TCU ser dotado de um conjunto de atribuições que lhe conferem inegável autonomia em relação aos outros poderes, como por exemplo, compor seus órgãos decisórios, dispor sobre seu regimento interno, organizar seus órgãos administrativos, prover seus cargos, propor projeto de lei para disciplinar a carreira e a remuneração de seus membros e servidores, tudo conforme dispõe o art. 96 da CF/88, aplicável em relação ao TCU diante do previsto no art. 73 da Carta Constitucional. Tal dispositivo constitucional lhe confere as características peculiares de um órgão constitucional autônomo.

Entretanto, tais considerações não ignoram que o TCU tem uma especial relação com o Legislativo, sobretudo pelo fato de que este detém, historicamente, a atribuição de exercer controle político sobre o Executivo, ou na acepção de O'Donnell, exercer accountability horizontal de balanço, tendo em vista a preocupação liberal relativa à limitação do exercício do poder pelo Executivo, o que segundo Speck (2000, p. 31) foi sendo assumido pelos organismo representativos modernos, dando origem, ou sendo delegado, posteriormente a instituições especializadas no assessoramento ao parlamento para o desempenho dessas atividades de controle. Vemos, assim, que há uma relação histórica consolidada, muito embora outras instituições de controle tenham surgido no contexto do próprio Executivo, preocupado em melhor administrar os recursos públicos. Talvez por isso,

Pereira et. al. (ano, p. 11) sustentem que os Tribunais de Contas são constitucionalmente definidos como corpos auxiliares do Legislativo.

Entretanto, conforme sustentamos, o TCU deve ser caracterizado como um órgão constitucional autônomo que, entre diversas outras relevantes atribuições, auxilia o Legislativo. Mas o atual arranjo institucional conferido pela Carta Política de 1988 não permitiria afirmar, dissentindo do sustentando pelos citados autores, que os Tribunais de Contas são auxiliares do Legislativo.

Além dessa vertente liberal, vinculada à idéia de limitação da atividade dos agentes públicos aos parâmetros legais e da também presente preocupação gerencial, relacionada à otimização dos resultados obtidos com os recursos públicos, o que será abordado posteriormente, os Tribunais de Contas, na atualidade, são animados também pela perspectiva democrática, relacionada à necessária porosidade do exercício do poder político em relação à sociedade. Daí a relevância, a nosso ver, da especial relação do TCU com o Legislativo, sem se desprezar as formas de relação direta com a sociedade, mediante o estímulo do “accountability vertical societal”, nas palavras de O’Donnell.

Dessa maneira, no que se refere ao controle político-administrativo-financeiro, de cunho essencialmente técnico, envolvendo aspectos de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, conta o Legislativo – qualquer de suas Casas e comissões - com a possibilidade de solicitar o auxílio do TCU, sem com isso significar que este compõe a estrutura orgânica do Legislativo ou tem em relação a ele alguma espécie de submissão.

Em síntese, o TCU auxilia o Congresso Nacional em sua relevante tarefa de exercer controle político sobre o Executivo, dentro do sistema de *cheks and balances* presente na sistemática da separação de poderes, mas não é órgão auxiliar do Legislativo. E mais, o TCU transcende aspectos de controle político para formas de controle especializado fundados em critérios razoavelmente objetivos, como a legalidade e a eficiência.

Nessa peculiar relação Legislativo e TCU, pode haver importante sinalização quanto à proposta teórica de que ambientes políticos competitivos (Pereira, Melo e Figueiredo, ano), não apenas no que se refere à competição eleitoral, mas também às disputas governo e oposição dentro do parlamento, gerariam incentivos ao accountability horizontal, seja entre os poderes, chamado por O’Donnell de AH de

balanço (O'Donnell, 2004), seja quanto às formas de AH atribuídas à agências autônomas como o TCU.

Para Pereira et. al. (ano, p. 27), há fortes evidências empíricas – testadas nos Tribunais de Contas dos Estados - de que, quando um governante se depara com riscos concretos de perder uma eleição, haveria a intensificação da delegação de autoridade para a Corte de Contas atuar de maneira mais independente, seja mediante a nomeação de membros do Ministério Público ou auditores para compor o colegiado, seja mediante a ampliação do orçamento do Tribunal. Conforme ressaltam os autores, há muitos casos de Tribunais de Contas com altos níveis de atividades, especialmente auto-iniciadas, justamente em Estados com elevados níveis de incerteza eleitoral decorrentes das disputas entre elites políticas.

Tal constatação pode ser demonstrada empiricamente na medida em que as disputas políticas entre executivo e oposição no Congresso Nacional são muitas vezes traduzidas em demandas institucionais direcionadas ao TCU, seja da Câmara dos Deputados seja do Senado ou de qualquer de suas comissões técnicas ou de inquérito. Assim, a Corte de Contas poderá vir a prover o Legislativo com relevantes informações técnicas acerca da atuação de um dado agente político ou de um membro da burocracia estatal, além de poder vir a aplicar por si mesmo eventuais sanções à condutas ilícitas detectadas.

Assim como também no sentido contrário, a relativa uniformidade de apoio político a um governante, seja no eleitorado, seja no Legislativo, poderia não apenas gerar desestímulos a essas concessões de autonomia, mas também bloquear as demandas de fiscalizações do Legislativo em direção à instituição superior de controle, ou até mesmo neutralizar a atuação desta mediante a sobrecarga com pedidos de investigação em áreas irrelevantes. Parece haver, assim, indícios de que a competição eleitoral efetiva – riscos concretos de renovação dos quadros eleitorais – e a as disputas políticas governo e oposição propiciem um ambiente de estímulos institucionais à ativação das instituições de accountability horizontal.

Quanto a esses períodos de ampla uniformidade de forças políticas que apóiem o governo, a autonomia da instituição de controle face aos demais poderes poderia ser, em certa medida, preservada mediante a capacidade de auto-impulso do TCU, possibilitando suas iniciativas mesmo quando as demandas externas estejam bloqueadas, mantendo-se níveis de controle sobre a máquina pública, a

despeito da composição das forças políticas. Tal capacidade será melhor analisada posteriormente.

Pode-se perceber que, mesmo no contexto do chamado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), característica do sistema político brasileiro – forte concentração de poderes legislativos nas mãos do executivo, composição de coalizões parlamentares no “gabinete ministerial”, concentração de poderes decisórios nas mesas das Casas Legislativas e nas lideranças partidárias, necessidade de formação de maiorias parlamentares para a aprovação da agenda do executivo (Figueiredo, Limongi, 2002) – capaz de reduzir sobremaneira os incentivos para o exercício do controle do Legislativo em relação ao Executivo, mediante a formação de amplas coalizões governamentais, há mecanismos institucionais alternativos capazes de mobilizar a estrutura fiscalizatória do TCU, mesmo em contextos de minorias parlamentares, que poderiam se viabilizar em comissões técnicas ou de inquérito, podendo solicitar a realização de auditorias e inspeções do Tribunal de Contas, bem como solicitar-lhe informações sobre quaisquer questões de sua competência. Isso sem contar com a possibilidade de qualquer parlamentar, mesmo individualmente, representar ao TCU acerca de irregularidades político-administrativas de que tenha conhecimento.

Quanto à essa intensa relação TCU e Legislativo, é de se perguntar se haveria eventuais riscos de desvirtuamento da atuação essencialmente técnica desempenhada pelo TCU como instituição de accountability horizontal especializada – averiguar condutas, atos e omissões de agentes públicos em confrontação com parâmetros de legalidade, legitimidade e economicidade – por forças políticas de ocasião.

Conforme sustentado na citada literatura, tais ambientes políticos competitivos, decorrentes das relações eleitorais e do eixo Executivo/Legislativo, seriam capazes de gerar incentivos ao accountability e conforme sustentamos no presente texto, gerariam também incremento de demandas oriundas do Legislativo ao TCU.

A nosso ver, entretanto, tais expectativas foram inseridas em um quadro institucional delimitado pela Constituição Federal, mediante a possibilidade do Legislativo solicitar à Corte de Contas a realização de auditorias e inspeções na Administração Pública em geral e solicitar a prestação de informações sobre quaisquer atividades a cargo do TCU, conforme anteriormente dito.

Vê-se que nesse caso, a possibilidade de desvirtuamento político é canalizada em mecanismos institucionais próprios que limitam as expectativas políticas do Legislativo, traduzindo tais demandas originadas das disputas em torno dos recursos políticos disponíveis em atuação institucional do Tribunal de Contas da União mediante a realização de fiscalizações e a disponibilização de informações, atuação esse encerrada em limites previamente definidos na Carta Política.

Tais limites constitucionais se manifestam essencialmente pelos contornos dados às atribuições do TCU e suas formas de atuação. Sendo assim, mesmo que tais demandas sejam originadas das disputas políticas Legislativo/Executivo, caso insiram-se no âmbito de competência do TCU, deverão ser plenamente averiguadas e instaurados os processos próprios para a produção das informações requeridas pelo Legislativo ou até mesmo para a responsabilização direta de agentes públicos. Ao contrário de possível desvirtuamento político, fazendo coro ao sustentado pela literatura neo-institucionalista, a competição política e eleitoral pode vir a gerir incentivos para o exercício do accountability horizontal especializado do TCU.

Quanto à composição de seus membros, o TCU é formado por nove ministros (art. 73, CF/88), revestidos das mesmas garantias e prerrogativas dos membros do Superior Tribunal de Justiça, sendo escolhidos dois terços pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República. Destes, um deverá advir dos membros do Ministério Público junto ao TCU, outro entre os auditores, e um livremente escolhido. Como se vê, trata-se de uma composição heterogênea, mesclando-se origem tipicamente política com origem técnica.

Deve-se ressaltar que desde seu advento definitivo na Constituição de 1891, havia a percepção de relevância da nomeação pelo chefe do executivo com a participação do legislativo via Senado – tal modelo é parcialmente mantido até hoje, com a exigência constitucional de que os membros do TCU indicados pelo Presidente da República deverão passar pelo crivo do Senado, ainda que inúmeras críticas possam ser direcionadas a esse frágil controle realizado pela casa legislativa – como necessária para a autonomia frente ao Executivo e ao Legislativo, em contraposição à propostas formuladas à época, que previam a indicação de todos os membros do Tribunal de Contas pelo Ministro da Fazenda (Speck, 2000, p. 43).

Entretanto, o atual arranjo institucional de composição dos membros do TCU trazido pela Constituição de 1988 denotou importante recuperação de poderes do

Legislativo frente ao Executivo, que até então detinha a prerrogativa de indicar todos os membros do TCU, com apenas a confirmação do Legislativo.

Outro ponto de grande relevância, as garantias institucionais dos ministros do TCU – não podem ser removidos, não podem ter sua remuneração reduzida e vitaliciedade até a aposentadoria (a vitaliciedade é também presente em modelos adotados por diversos países da União Européia, como Alemanha, França, Holanda, Finlândia, Grécia, Luxemburgo, Portugal, Dinamarca, Inglaterra, Itália e Irlanda, entre outros, conforme nos informa Speck, 2000, p. 48) – inserem-se como um dos pilares nos quais se assenta a necessária autonomia de agências de accountability horizontal, sem a qual a instituição não poderia exercer adequadamente essa função de controle político-administrativo-financeiro no sistema político brasileiro.

Consequência ocasionada pela vitaliciedade (Speck, 2000), a nosso ver favorável ao exercício independente do accountability horizontal pelo TCU, é que a longa permanência de seus membros possibilitaria uma composição que perpassasse distintos governos e legislaturas, minimizando os efeitos de eventuais vínculos pessoais e políticos que viessem a fragilizar o cumprimento de sua elevada missão institucional.

Tal composição poderia, entretanto, denotar orientação política em assuntos de raiz essencialmente técnica, relativas ao controle dos gastos públicos, fato que a nosso ver seria indesejável, tendo em vista a possibilidade de desnaturação da função técnica tipicamente desempenhada por órgãos de controle como o TCU, que averiguam condutas com base em parâmetros minimamente objetivos.

Entretanto, à semelhança do que ocorre no tratamento das demandas oriundas do Legislativo que, mesmo originadas da disputa política, são canalizadas em mecanismos institucionais, a composição política do TCU – seis ministros indicados pelo Congresso Nacional, três por cada Casa, e um indicado livremente pelo chefe do executivo – ainda que possa vir a gerar incentivos para um tratamento pouco técnico das matérias a cargo da Corte de Contas ao estarem presentes eventuais vínculos políticos, a nosso ver encontra barreiras em outras características institucionais capazes de, senão anular, ao menos amortecer tal possibilidade.

Entre essas características, destaca-se o alto grau de profissionalização e autonomia da burocracia técnica dentro do TCU, questão que será abordada mais à frente, e a possibilidade de controle interno de sua atuação mediante, entre outros mecanismos, a atuação autônoma do Ministério Público junto à Corte de Contas,

assim como pela possibilidade de revisão interna de seus julgamentos e pela sempre presente possibilidade de controle judicial dos atos do TCU, o que tem representado um desafio crescente para a instituição, frente a necessidade de constante fortalecimento da consistência técnica e das garantias franqueadas aos agentes públicos que estão sujeitos à responsabilização perante o Tribunal de Contas.

Deve-se acrescentar também a característica institucional típica dos sistemas políticos que adotaram o modelo de tribunais de contas que é a colegialidade de suas decisões, o que pode vir a diluir eventuais laços de lealdades políticas de membros isolados, além de revestir a decisão eventualmente adotada como posição da instituição, “protegendo os membros do Tribunal de retaliações externas em virtude de decisões tomadas” (Speck, 2000, p. 50).

Conforme ainda ressalta Speck (2000, p. 47), a possibilidade desses eventuais laços de lealdade decorrentes da origem do ministro indicado pelo legislativo ou pelo executivo é também contrabalançada pela exigência constitucional de que o indicado tenha uma prévia experiência nas áreas de futura atuação perante a Corte de Contas. Na dicção expressa da Constituição, entre os requisitos exigidos estão os “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” (inciso III do art. 71, da CF/88) e “mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior” (inciso IV). Tais previsões constitucionais representaram um avanço significativo diante de requisitos vagos previstos nas constituições antecedentes.

Além disso, a possibilidade de nomeação de três dos ministros pelo Presidente da República, sendo um livremente e outros dois dos quadros dos membros do Ministério Público e dos auditores, além de fortalecer a idéia de composição técnico-profissional, insere-se no contexto de checks and balances presente nas relações institucionais entre os poderes e neste também em relação ao TCU, possibilitando áreas de influências mútuas na composição dos órgãos constitucionais de cúpula.

Por fim, o TCU é composto também por três auditores, que nada mais são do que ministros substitutos, cujo recrutamento se dá mediante concurso público, o que também fortalece o aspecto técnico da composição da Corte de Contas, já que os auditores irão atuar como ministros em eventuais ausências destes.

Pereira et. al. (ano, p. 23) puderam constatar conseqüências relevantes para o ativismo e a capacidade sancionadora dos Tribunais de Contas dos Estados em decorrência da nomeação de membros do Ministério Público e auditores para os seus órgãos colegiados. Enquanto a presença de auditores pôde claramente contribuir para o ativismo – capacidade de auto-iniciativa, em contraste com as demandas pré-programadas, capacidade em formular políticas de fiscalização, capacidade em detectar áreas de risco, entre outras – das Corte de Contas estaduais, a indicação de membros do Ministério Público nesses órgãos trouxe um claro incremento na capacidade em rejeitar contas e aplicar sanções.

Embora tal modelo de análise não tenha sido aplicado ao TCU, tais conclusões empíricas reforçam a idéia de que quadros técnicos – por serem politicamente independentes - na composição dos Tribunais de Contas podem representar ampliação das esferas da atuação da instituição, à despeito do ambiente político externo.

No que se refere ao seu corpo técnico, o recrutamento se dá basicamente pelo critério técnico-profissional, mediante seleção via concurso público, o que certamente contribui para a estabilização de uma burocracia técnica responsável pela instrução – preparação, análise dos fatos, das alegações do gestor, da documentação, elaboração de pareceres e propostas de medidas - dos processos a serem submetidos à apreciação dos ministros do TCU.

Com um quadro técnico-profissional contínuo, gera-se a possibilidade de criação de uma “identidade institucional em torno dos valores do controle financeiro-patrimonial” (Speck, 2000, p. 48), valores esses que permeiam a instituição independentemente da composição de seus membros políticos, possibilitando uma atuação sem solução de continuidade e sem mudanças abruptas de rumo. Além disso, pelas próprias características de controles rotineiros sobre a atuação administrativo-financeira do poder público e de altos níveis de institucionalização, via sobretudo texto constitucional, há pouca margem para mudanças de rota que venham a distanciar a instituição de suas funções político-constitucionais no sistema brasileiro, muito embora haja, em verdade, muito espaço para intensificação e aperfeiçoamento de suas atividades.

Além disso, deve-se ressaltar a autonomia técnica resguardada por lei (art. 86 da Lei 8.443/92) à essa burocracia técnica exercente das atividades de controle do TCU, o que viabiliza qualidade e isenção da análise técnica empreendida pelas

unidades responsáveis pela instrução dos processos. Sendo assim, as chefias imediatas, o ministro responsável por conduzir o processo e o órgão colegiado poderão até mesmo discordar das posições firmadas pelos técnicos responsáveis pela elaboração do parecer, entretanto não poderão simplesmente ignorá-las ou retirá-las do respectivo processo.

A nosso entender, esse é mais um dos fatores institucionais que amortecem a possibilidade de desvirtuamentos indevidos nas análises realizadas pelo TCU, tendo em vista tratar-se de questões técnicas, aferíveis mediante critérios razoavelmente objetivos, apreciadas por um corpo dotado de incentivos adequados para o processamento técnico de tais matérias. Quaisquer tentativas de desvios políticos – seja decorrentes de laços pessoais, seja decorrentes de laços partidários – nas análises das matérias submetidas ao TCU insere-se em um contexto de custos relativamente altos, diante do defrontamento com análises técnicas e elementos objetivos presentes nos processos, gerando necessidade de ampla fundamentação e legitimação da eventual divergência com a abordagem técnica, além do constante controle exercido pelo Ministério Público junto ao TCU.

Dessa maneira haveria, a nosso entender, adequados incentivos institucionais para que seja levada adiante a função constitucional de agência estatal autônoma de controle, com a geração, por outro lado, de crescentes custos para qualquer tentativa de desvirtuamento da vertente técnica a ser seguida por instituições como o TCU. Isso não significa que adotamos uma visão ingênua ou demasiado simplista sobre a questão, ignorando a sempre presente possibilidade de desvios de conduta dentro do órgão de controle, entretanto, sob o enfoque institucional, as regras constitucionais e a forma interna de organização e atuação do TCU desestimulam tais desvios.

Outro fator institucional de grande relevância para o TCU é a sua referida capacidade organizacional. Também valendo-nos das medições realizadas por Pereira et. al. (ano, p. 17) nos Tribunais de Contas dos Estados, as variáveis organizacionais - orçamento, estrutura, servidores disponíveis – são relevantes no nível de atividade da instituição. Levando-se em conta que tais atividades de controle possuem um custo financeiro considerável – remuneração de servidores qualificados, manutenção de estrutura adequada, auditorias in loco, manutenção de sistemas, entre diversas outras questões -, a disponibilidade de pessoal e de recursos financeiros é determinante para o ativismo da Corte de Contas.

Puderam, assim, os citados autores constatar uma relação direta entre crescimento da capacidade organizacional e o ativismo das Cortes de Contas Estaduais, constatação que pode, a nosso ver, ser facilmente transplantada ao caso do TCU, já que a ampliação das esferas de atuação do TCU tem sido acompanhada pela ampliação paulatina de seu corpo técnico mediante a realização de seleções públicas e pela demanda por maiores recursos para a atividade de controle.

1.1.3. Formas institucionais de atuação. Duas perspectivas básicas: a liberal, fundada na responsabilização, e a gerencial, voltada para a melhoria da atuação da Administração Pública. A perspectiva democrática.

Buscando-nos afastar de uma análise puramente legal, casuística e detalhada das inúmeras e complexas atribuições do TCU na Constituição de 1988, será proposto um agrupamento básico a partir de duas perspectivas políticas centrais<sup>1</sup> que permeiam tais atividades: a perspectiva liberal, fundada na limitação do exercício do poder a partir de parâmetros legais, e perspectiva gerencial, voltada para a melhoria da gestão pública, mediante a detecção de falhas sistêmicas e o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Conforme a perspectiva exposta também por O'Donnell (1998, p. 4), "*las poliarquias son la compleja síntesis de três corrientes históricas o tradiciones – democracia, liberalismo e republicanism*", o que a nosso ver também sustenta as diferentes perspectivas de atuação das agências de accountability horizontal, como o Tribunal de Contas da União.

Quanto à perspectiva liberal, as formas de atuação do TCU voltam-se essencialmente para a responsabilização individual de agentes que venham a praticar desvios de conduta na gestão de recursos públicos ou interesses da comunidade, dentro do contexto da limitação do exercício do poder a partir da lei, preocupação essa originada com o desenvolvimento dos órgãos representativos a partir da Idade Média, conforme interessante exposição de Speck (2000, p. 33):

“Desde a Idade Média, corpos representativos, como as Cortes Gerais, preocupados com a limitação do poder, aperfeiçoaram sua capacidade de acompanhar criticamente os atos da

---

<sup>1</sup> Tal perspectiva é exposta em Speck (2000), ao agrupar a origem histórica das instituições superiores de controle em duas preocupações diferentes: a preocupação gerencial, em melhor administrar o patrimônio público, e a preocupação liberal, fundada na limitação do exercício do poder e na responsabilização dos agentes públicos. A partir dessa proposta, procuro também agrupar as principais atribuições e formas institucionais de atuação do TCU.

administração. Uma das funções iniciais das Cortes, compostas por delegados dos três estados – nobreza, clero e burgos, posteriormente substituídos por representantes eleitos -, era a aprovação de novos recursos, a serem extraídos da comunidade para o fomento do aparelho estatal. Na medida em que esses recursos ficaram vinculados, na hora da concessão, a determinadas finalidades, como guerra, projetos de infra-estrutura, combate à pobreza, entre outras, coube ao parlamento verificar a correta aplicação desses recursos.”

Tal preocupação com o aspecto da responsabilização é fortemente presente no modelo institucional do TCU delineado pela Constituição de 1998, ao se perceber o peso dos processos de prestação de contas – em que gestores de recursos públicos federais apresentam informações e documentos referentes aos seus atos de administração em um determinado período - entre suas atribuições constitucionais e no cotidiano da instituição.

Neste aspecto, a atual Carta Política institucionalizou importante avanço para a dimensão da responsabilização e contensão dos agentes públicos aos parâmetros democraticamente fixados pela lei, ao fixar a cláusula extremamente ampla de que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecada, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos” (art. 70, da CF/88), na tentativa de se afastar constitucionalmente quaisquer nichos no interior da máquina estatal que venham a buscar isentar-se dos olhos do accountability democrático.

Sendo assim, o que poderia, ou mesmo deveria, parecer algo evidente por si mesmo no contexto de nossa atual democracia – qualquer pessoa que administrar recursos da sociedade (públicos), deverá prestar contas a ela – estava expressamente excluída, por exemplo, no caso da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista) na Constituição de 1934, justamente entidades que sempre geriram vultosas quantias e estiveram expostas a riscos de desvios políticos.

Entretanto, sob diversos argumentos, muitas dessas instituições estatais componentes da administração indireta relutam, ainda hoje, em submeter-se plenamente às atribuições fiscalizatórias do TCU. Pode-se citar, por exemplo, que até 2005 prevalecia entendimento do Supremo Tribunal Federal de que sociedades de economia mista – empresas estatais compostas majoritariamente por capital público, mas com a participação de capital privado e caracterizadas pela CF como entes de direito privado componentes da administração pública, podendo prestar serviços públicos ou exercer atividade econômica própria do particular – não se

submeteriam à competência fiscalizatória do TCU, que estaria circunscrita aos entes que administrem bens públicos (MS's 23.627 e 23.875, Info/STF 259).

Posteriormente, julgando os Mandados de Segurança ns. 25.092 e 25.181, o STF reviu seu posicionamento ao afirmar que o “Tribunal de Contas da União, por força do disposto no art. 71, II, da CF, tem competência para proceder à tomada de contas especial de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das entidades integrantes da administração indireta, não importando se prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica. (...) No mérito, afirmou-se que, em razão de a sociedade de economia mista constituir-se de capitais do Estado, em sua maioria, a lesão ao patrimônio da entidade atingiria, além do capital privado, o erário.”

Pode ser citado também o caso das agências reguladoras, componentes da administração indireta, com a finalidade de exercer as atividades de regulação sobre determinados serviços públicos submetidos à exploração da iniciativa privada, onde a indispensável autonomia legal dessas instituições foi por vezes confundida com imunidade à atuação fiscalizatória do TCU. Conforme dá conta o atual presidente da Corte de Contas, chegou-se ao nível de, nas prestações de Contas da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, referentes aos anos de 1997, 1998 e 1999, para justificar o descumprimento de diversas leis e decretos, “afirmar-se expressamente que a independência, assegurada em sua lei de criação, tornava-a desvinculada das normas advindas de outras entidades públicas, salvo nos casos de explícita aceitação dessas regras pela própria agência fiscalizadora<sup>2</sup>”. Posteriormente, tal tese não obteve acolhida do Supremo Tribunal Federal, embora a questão de mérito não tenha sido amplamente abordada pelo STF.

Aparte essa consolidação institucional a nosso ver relevante para a democracia brasileira e a necessidade de constante delimitação de seus contornos por nossa Suprema Corte, a perspectiva liberal de atuação do controle possui certas características básicas: é um atuação eminentemente retrospectiva, voltando-se para averiguar a lisura de atos pretéritos de agentes estatais; legitima-se mediante atuação processualizada do órgão de controle; a confrontação dos atos dos agentes públicos sustenta-se em critérios de legalidade, legitimidade e economicidade e

---

<sup>2</sup> Min. Walton Alencar Rodrigues em “O Controle da Regulação no Brasil”, Revista do TCU, n. 104, abril/junho de 2005, disponível em [www2.tcu.gov.br](http://www2.tcu.gov.br).

redunda na aplicação de sanções e no encaminhamento para a devida responsabilização em outras esferas, como a cível e a criminal.

Tais características deixam marcas profundas na estrutura interna e na organização dos trabalhos do TCU, influenciando uma lógica essencialmente voltada para o processo, assemelhado ao processo judicial.

Tal aspecto de semelhança da organização interna dos processos de apreciação das contas de gestores públicos ao aspecto quase judicial, pode ser exemplificado, grosso modo, pela instrução conduzida por um relator auxiliado pela unidade técnica, em seguida com a abertura de contraditório e ampla defesa ao responsável, em alguns processos com parecer do Ministério Público, apreciação da análise do relator pelo respectivo órgão colegiado e possibilidade de interposição de recurso (art. 156 do Regimento Interno). Nessas linhas gerais inserem-se as prestações e tomadas de contas e as tomadas de contas especiais. Além disso, os processos de fiscalização<sup>3</sup> inserem-se em boa parte também nessa perspectiva, já que irão suprir de informações coletadas pelo próprio TCU os processos de contas.

Como se vê, em decorrência das feições processualísticas dessas formas de atuação do TCU – processos de contas e processos de fiscalização -, existe hoje uma grande preocupação interna da Corte de Contas<sup>4</sup> em reforçar o caráter de legitimidade das decisões da Corte mediante uma condução processual adequada frente às exigências constitucionais e legais, sobretudo sob o aspecto da consistência técnica, da celeridade e da observância das garantias dos que estão sendo responsabilizados, já que, conforme se tem detectado, a crescente ampliação das esferas de atuação do TCU, seja em volume de processos, seja em novas áreas de atuação, inclusive interferindo em assuntos envolvendo grandes empresas privadas e interesses econômicos relacionados ao Estado, tem gerado paulatino aumento de demanda por reforma ou anulação das decisões do Tribunal de Contas perante o Poder Judiciário. São reforçados, assim, os desafios para que a atuação do TCU seja cada vez mais tempestiva e consistente face às garantias constitucionais dos que são submetidos ao crivo do TCU e à tendência de fortalecimento de sua atuação em questões de grande relevância.

---

<sup>3</sup> Auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos, conforme Regimento Interno do TCU.

Sob o aspecto liberal, deve-se também realçar a função desempenhada pelas sanções impostas pelo TCU aos agentes públicos que praticam condutas consideradas ilícitas, bem como a imposição da obrigação em reparar os eventuais danos ao patrimônio público causados pela má administração de recursos públicos federais. Por se tratar de atingir diretamente o patrimônio, a imagem, a vida política e eventuais outras conseqüências jurídicas relativas a agentes públicos, a atuação do TCU deve se dar de forma eficiente, consistente, célere e que resguarde as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme anteriormente ressaltado.

Por fim, sob essa dimensão de responsabilização e imposição de sanções, avulta a importância das feições autônomas e das prerrogativas dos membros do TCU, reforçadas pela Constituição de 1988, com a clara separação orgânica dos demais poderes, conforme exposto no capítulo anterior. Quanto a essas funções, é relevante que o TCU e seus membros revistam-se das garantias necessárias para analisar de forma aceitavelmente isenta e objetiva atos de agentes públicos e a estes possa aplicar sanções, no caso de descumprimento da lei ou ofensa ao interesse público, sem que possam sofrer reveses de qualquer ordem.

Outra perspectiva que sustenta as atuais formas de atuação do TCU é a gerencial, voltada pela melhoria da administração dos recursos públicos e para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado, que a nosso entender se aproxima da dimensão republicana sustentada por O'Donnell, na medida em que tais formas de atuação são contaminadas pela preocupação da melhor administração da coisa pública.

Conforme sustenta Speck (2000, p. 32), a preocupação gerencial é inseparável do processo de racionalização da administração ao qual se refere Weber, que teria recebido importante impulso ainda na época do absolutismo, a qual se remontam a criação de diversas instituições superiores de controle.

Sob essa perspectiva gerencial, o exercício do controle é basicamente prospectivo, voltado para detecção, análise e tratamento de falhas sistêmicas com vistas à melhoria do desempenho da atuação do Estado, mediante mecanismos de controle prévio e análise de políticas públicas. Ao contrário da perspectiva liberal que

---

<sup>4</sup> Para tanto verificar a produção endógena do TCU no artigo “A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos.” Odilon Cavallari de Oliveira. Revista do TCU n. 108, jan/abril de 2007.

se legitima mediante um processo que tenha observado as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, as formas de atuação gerenciais se legitimam sobretudo pela qualidade técnica de suas proposições e pela capacidade de obter a cooperação dos órgãos submetidos ao controle, com vistas à implantação das medidas propostas.

Além disso, sob essas formas de controle, as agências de accountability horizontal assumem funções propositivas, caminhando em conjunto com a administração pública com vistas a obter melhorias em determinada atividade pública. Neste aspecto, mais relevante é a capacidade da instituição em produzir e disseminar informação de qualidade e obter a adesão da máquina pública em promover as mudanças propostas, do que propriamente em responsabilizar agentes e aplicar sanções.

Aliás, é importante destacar que a preocupação gerencial esteve fortemente presente quando da proposta de criação do TCU e quando de sua efetiva instalação em 1893. Conforme relata Rui Barbosa na exposição de motivos do Decreto 966-A, de 1890:

“Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente.”

A partir dessa preocupação, vislumbrou-se o mecanismo do registro prévio das despesas anteriormente à sua execução, atividade essa que ocupava intensamente as energias do Tribunal de Contas. Tal modelo perdurou até a Constituição de 1967, que extinguiu tal forma de controle por considerá-la um entrave para a já extensa máquina pública federal e para a crescente demanda por atuação ágil do Estado brasileiro.

No atual desenho constitucional, persiste o modelo de registro prévio tão-somente em relação aos atos de concessão de aposentadoria e de admissão de pessoal, ambos dos servidores públicos, atribuição essa que tem ainda canalizado grandes esforços institucionais do TCU, embora diversos aperfeiçoamentos na sistemática de apreciação desses atos tenham produzido melhoras significativas no quantitativo de processos julgados e na redução de seu estoque.

Embora tal atribuição aparente possuir um conteúdo meramente formal, Speck ressalta que o enfoque especial à área de pessoal fundamenta-se no fato de que tal questão absorve parcela crescente dos recursos públicos e é

constantemente objeto de apropriação política como moeda de troca. Daí a importância da permanente vigilância sobre as formas de admissão na máquina pública e a necessidade em se resguardar as formas de recrutamento fundadas no mérito e na profissionalização, tão relevantes para a consolidação de serviços públicos de qualidade. Dessa maneira, “a ênfase no controle da lisura das contratações de funcionários está dentro do contexto de combate ao uso da máquina pública para fins particulares ou partidários. (2000, p. 118)”

Parte significativa da literatura reconhece também que a Constituição de 1988 introduziu relevante inovação institucional a partir da possibilidade de o controle externo realizado pela TCU se dar sob o aspecto operacional, voltado para avaliar não a adequação legal-contábil de atos e procedimentos, mas a sua qualidade e seus efeitos, se são adequados para atingir determinados fins, se possuem uma relação adequada de custo/benefício sob a ótica econômica e se são capazes de interferir na realidade a que se propõe. “Não basta dizer ‘está errado, corrija!’, como no controle legal contábil. O controle da eficiência e da eficácia deve incluir a identificação das causas e apontar soluções possíveis para o problema” (Speck, 2000, p. 158). Tal nova perspectiva de atuação tem se materializado na estrutura do TCU essencialmente pela auditoria de natureza operacional.

Muito embora tal nova perspectiva do controle público tenha sido introduzida pela Constituição de 1988, as discussões sobre sua implementação apenas se intensificaram em meados da década de 90, com as discussões acerca dos modelos gerenciais na administração pública e com a implantação no TCU, em fevereiro de 1995, do Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, com a universidade americana Virginia Polytechnique Institute e com a National Academy of Public Administration dos Estados Unidos da América, além de incorporar resultados decorrentes do Projeto de Cooperação Técnica TCU- Reino Unido<sup>5</sup>.

Dessa maneira, as chamadas auditorias de natureza operacional têm assumido um aspecto de grande relevância para o enfoque gerencial da atuação do TCU, trazendo significativos resultados de melhorias em serviços públicos com benefícios concretos para a sociedade. Conforme definição exposta pelo TCU em seu Manual de Auditoria Operacional (2000), esta consiste na “avaliação sistemática

---

<sup>5</sup> Manual de Auditoria Operacional – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal. A Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia, enquanto a avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.”

Outra inovação relevante foi a ampliação dos critérios utilizados para o controle com a introdução via texto constitucional da legitimidade e da economicidade, avançando para além do aspecto unicamente legal e contábil. Além disso, a atuação da administração pública passou a se submeter invariavelmente pelo critério da eficiência, possibilitando também que o TCU perscrute tal aspecto.

“A economicidade concerne à relação entre meios e fins. Ela aponta para o fato de que qualquer medida administrativa a visar determinado fim está diante da escolha entre vários caminhos para realizar esses objetivos. Essa relação entre meios e fins, com a moderna ciência da administração e da economia, perdeu sucessivamente o seu caráter político, e se estabelece como método objetivo com parâmetros claros. O conceito de legitimidade vai mais longe, questionando atos administrativos em nome de princípios gerais.” (SPECK, 2000, p. 77)

A nosso ver, outras formas de atuação do TCU também podem assumir aspectos gerenciais no seu sentido de formas propositivas, voltadas para melhorias sistêmicas, como a competência para responder a consultas formuladas por determinadas autoridades, a competência para elaborar parecer prévio das contas globais do Chefe do Executivo – em verdade trata-se das contas do ente público global, no plano federal, da União.

Outra forma de atuação no TCU de grande relevância pelo impacto na sociedade e pelo vulto dos recursos normalmente despendidos, as auditorias e fiscalizações concomitantes em obras públicas têm ganhado grande destaque nos esforços do TCU, bem como nas relações com o Congresso Nacional, que tem a atribuição de suspender os repasses de recursos orçamentários a essas obras, nos casos de irregularidades graves constatadas pela Corte de Contas. Com tais ações, tem-se evitado perdas significativas de recursos públicos, as quais na maioria das vezes tornar-se-iam de difícil recuperação, acaso efetivamente perdidos para a corrupção, as falhas administrativas e os desvios em geral.

Tais ações do TCU têm, inclusive, ganhado relativa visibilidade nos veículos de comunicação, sobretudo em decorrência da grande expectativa social em torno

de diversas dessas obras executadas com recursos federais, sobretudo as obras de infra-estrutura em geral, como as obras rodoviárias, as portuárias e aeroportuárias.

Outro relevante instrumento de atuação à disposição do TCU no início ou no curso de qualquer apuração e que tem assumido também grande relevância no contexto institucional de prevenção de condutas danosas aos cofres públicos é a expedição de medidas cautelares, nos casos em que houver indícios de irregularidades e urgência na adoção da medida.

Para tanto, pode o TCU determinar o afastamento cautelar de agentes públicos que gerem riscos de prejudicar as apurações ou causar novos danos ao erário ou inviabilizar seu ressarcimento (art. 44 da Lei 8.443/92). Pode também a Corte de Contas decretar a indisponibilidade de bens do responsável, pelo prazo de até um ano (§2º, do art. 44), além de poder suspender a execução de ato ou procedimento em que haja fundados indícios de ilicitudes (art. 45), até que o TCU decida sobre o mérito das irregularidades apontadas.

E como importante passo para o processo de institucionalização de tais medidas cautelares pelo TCU, cumpre registrar que em 2003, o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente a legitimidade constitucional de o Tribunal de Contas expedir tais medidas preventivas, mesmo que não explícito na Constituição de 1988, já que seria inerente à função de julgar contas a função também de acautelar, a fim de garantir a eficácia de suas futuras decisões de mérito (MS 24.510/DF).

Apenas para exemplificar a crescente importância dada pelo TCU à questão, verifica-se que no ano de 2007 foram expedidas 116 medidas cautelares junto a órgãos e entidades, envolvendo o montante de recursos públicos federais geridos no ordem de R\$ 7,9 bilhões, o que representou significativo incremento em relação ao ano de 2006, conforme Relatório Anual de Atividades de 2007 encaminhado ao Congresso Nacional. Tal crescente adoção de medidas cautelares decorre da percepção cada vez mais clara por parte dos seus órgãos julgadores de que medidas preventivas são mais eficazes para a sociedade do que a posterior responsabilização e recuperação dos valores públicos.

Deve-se ressaltar também que, mesmo nos processos de contas, fundados na perspectiva de responsabilização individual e aplicação de sanções, há possibilidade para que o TCU, detectando que as falhas encontradas podem estar se multiplicando em diversos outros casos ou podem se reproduzir no futuro, expeça

determinações à entidade envolvida, para que ela adote medidas com vistas a se adequar às exigências legais ou mesmo recomendar a adoção de procedimentos, alterações em normas, melhorias em sistemas, enfim, quaisquer medidas que possam importar em um incremento na eficiência e na eficácia de determinada atuação estatal.

Cumprido deixar claro que, no caso de descumprimento da lei pelo órgão fiscalizado, o TCU possui a atribuição constitucional (art. 71, IX, CF/88) de fixar prazo para que o ente adote as medidas necessárias ao cumprimento da lei. Neste caso, há claro conteúdo de determinação, sendo obrigatório o seu cumprimento por parte dos gestores responsáveis, sob pena de aplicação de multa fixada pela Corte de Contas.

Há, com isso, um amplo espaço para que as análises retrospectivas dos processos de contas - quando constatado que os comportamentos desviantes se reproduzem em outras situações, com conseqüências danosas para o futuro - assumam uma função gerencial, prospectiva, propositiva, voltada para a melhoria sistêmica da atuação da máquina pública.

Como se vê, no atual desenho institucional do TCU mesclam-se tradições voltadas para a responsabilização, com modernas formas de atuação de cunho gerencial e preventivo. Entretanto, a função de julgar contas, segundo Speck, seria considerada ainda atividade central do TCU, caso seja levada em consideração a forma estritamente processualizada de desempenhar suas atribuições, a estruturação interna da Corte de Contas, que tenderia a acompanhar a estruturação dos órgãos controlados, além da alocação prioritária de recursos humanos e materiais nessas tarefas.

Quanto a esse último aspecto enfatizado pelo referido autor, tal assertiva é confirmada empiricamente a partir dos dados quantitativos informados pelo TCU quando a elaboração de seus relatórios anuais encaminhados ao Congresso Nacional<sup>6</sup>.

Os percentuais de processos de contas (prestação, tomadas de contas e tomadas de contas especiais) julgados comparativamente ao total de processos apreciados pela Corte de Contas foram: 2000 (50%), 2001 (28%), 2002 (28%), 2003 (27%), 2004 (57%), 2005 (50%), 2006 (50%) e 2007 (47%).

---

<sup>6</sup> §4º, do art. 71, da Constituição Federal de 1988. Relatórios anuais disponíveis no sítio [www2.tcu.gov.br](http://www2.tcu.gov.br).

Vê-se claramente que os esforços institucionais do TCU – unidades técnicas, unidades de apoio e órgãos colegiados - concentram-se fortemente na análise e julgamento de processos de contas, o que enfatiza uma atuação retrospectiva, punitiva, voltada para a responsabilização e para a recuperação de valores mal-versados, ainda que formas prospectivas de atuação venham ganhando paulatino relevo na Corte de Contas, conforme afirmamos anteriormente.

Tal concentração dos esforços materiais do TCU nos processos de contas não tem passado ao largo das discussões internas na instituição superior de controle. Muitos debates têm girado em torno da questão da efetividade do controle retrospectivo, reativo, centrado na punição e na tentativa de recuperação dos valores públicos mal administrados, em contraste com as ações preventivas ou com vistas a propor melhorias na gestão pública ou ainda com vistas a investigar temas de grande relevância para o país.

Um dos enfoques básicos conferidos à questão é tornar os processos de prestação de contas totalmente eletrônicos, possibilitando análises mais eficazes e em tempo menor, a fim de que os recursos institucionais do TCU possam ser canalizados para questões de grande relevância para a sociedade brasileira<sup>7</sup>.

Além disso, limitar o nível de carga originada dessas atividades consideradas por Speck (2000, p. 167) como pré-programadas e rotineiras, já que impostas constitucional e legalmente a sua apreciação periódica, é de suma relevância para reforçar a autonomia da instituição em organizar seus trabalhos e definir suas prioridades. Nesse contexto, também se inserem as iniciativas em padronizar e automatizar o recebimento, processamento e análise de certas modalidades de processos de contas no TCU, liberando esforços para que a instituição de dedique aos temas de grande relevância para a sociedade brasileira.

De tudo o que foi exposto, certamente as duas perspectivas que dão respaldo às competências do TCU – a liberal e a gerencial (republicana para O'Donnell) – não excluem a visão democrática que dá um novo colorido a todas as atribuições das instituições de accountability horizontal, sobretudo em sistemas políticos caracterizados por controles verticais frágeis ou insuficientes, como no Brasil, embora seja proposta de outro capítulo a exposição dos vínculos existentes

---

<sup>7</sup> Para uma breve síntese dessa tendência na Corte de Contas, ver o destaque “A necessidade de mudança do paradigma de prestação de contas”, do então presidente do TCU em 2005 Adylson Motta, em Revista do TCU, n. 103, jan/mar de 2005.

entre essas atribuições constitucionais do TCU e o fortalecimento da democracia no Brasil.

Entretanto, sob o aspecto de exposição e crítica das formas de atuação do TCU, a nosso entender existem mecanismos que, além de possibilitar formas de responsabilização de gestores e de melhoria na administração pública, viabilizam a participação da sociedade, seja diretamente, seja via Congresso Nacional.

No atual arranjo institucional do TCU, tais formas são basicamente as denúncias (§2º, do art. 74, CF/88), representações (art. 237, do Regimento Interno do TCU) e solicitações do Congresso Nacional.

Inicialmente, ao menos sob o aspecto quantitativo, parece que o TCU tem também atribuído um peso cada vez mais relevante às denúncias e representações no total de processos julgados, com significativos acréscimos ano após ano, considerando-se a série a partir de 2000, chegando no ano de 2007 a representar mais de um terço de tudo o que foi apreciado na Corte de Contas, conforme se vê: 2000 (6%); 20001 (5%); 2002 (6%); 2003 (8%); 2004 (17%); 2005 (24%); 2006 (32%) e 2007 (39%). Ainda que o quantitativo não permaneça em patamares tão elevados nos próximos anos, parece constituir uma tendência o TCU responder à demanda externa crescente originada das denúncias de irregularidades feitas por cidadãos, partidos políticos, sindicatos e associações (§2º do art. 74 da CF/88).

Tais incremento na análise e processamento dessas modalidades de processos pelo TCU - embora nos falte dados sobre tais iniciativas perante os demais Tribunais de Contas no Brasil, o Ministério Público, a Polícia Federal e o Poder Judiciário, enfim, sobre os inúmeros canais institucionais postos à disposição da sociedade em geral para o exercício dos mecanismos de controle -, formas de atuação cuja provocação é estritamente externa, advinda de cidadãos individualmente ou mediante organizações sociais, possa talvez trazer indícios de um possível processo de aprofundamento da percepção social sobre os meios institucionais disponíveis para o exercício do controle sobre a atuação dos agentes políticos e da burocracia estatal .

Por outro lado, a postura do TCU não tem sido meramente reativa a essa panorama externo. Há clara intenção da Corte de Contas Federal em aprofundar os laços com sociedade, mediante iniciativas voltadas ao chamado controle social<sup>8</sup>, na

---

<sup>8</sup> Atualmente o TCU tem adotado medidas no sentido de facilitar as formas de efetivação de denúncias, seja via Ouvidoria, seja mediante preenchimento de formulários eletrônicos, seja formalizada por documentos. Em 2003,

acepção do controle do Estado pela sociedade, diante da constatação realista de que é impossível os órgãos de controle averiguar todos os atos públicos, em todos os lugares ao mesmo tempo.

Quanto às demandas oriundas do Congresso Nacional, qualquer de suas Casas, comissões técnicas ou de inquérito (tema melhor abordado no tópico 1.1.2), embora o percentual em relação ao total de processos julgados venha se mantendo praticamente estável ao longo dos últimos anos, em termos absolutos tem se verificado um incremento significativo em tais solicitações do parlamento brasileiro ao TCU para a realização de fiscalizações, com destaque para os últimos dois anos da série, conforme se vê: 2000 (47 solicitações apreciadas ou 0,5% do total de processos julgados no TCU); 2001 (67, 0,5%); 2002 (52, 0,5%); 2003 (55, 0,5%); 2004 (58, 1%); 2005 (66, 1%); 2006 (76, 1%) e 2007 (104, 1,5%).

Tais dados podem significar também indícios relevantes de um processo de intensificação dos mecanismos institucionais de controles horizontais na democracia brasileira, ainda que tal processo seja incipiente, já que boa parte da sociedade brasileira encontra-se profundamente afastada do acesso a quaisquer informações referentes ao Estado brasileiro ou aos serviços públicos. Se o voto ainda não venha expressando de maneira adequada essa percepção de aprofundamento institucional, ao menos formas alternativas de controle têm sido ativadas no decorrer dos mandatos dos agentes políticos e no interior da burocracia estatal não eleita.

#### 1.1.4 Sanções e outras conseqüências da atuação do TCU.

Distintamente de outros modelos de instituições de accountability horizontal em que as agências de controle limitam-se à detectar falhas e identificar responsáveis, dependendo posteriormente de outras instituições transmissoras para a aplicação e execução de eventuais sanções, cujos integrantes foram apelidados de “cavaleiros sem espada” (Speck, 2000, p. 176), o Tribunal possui poder corretivo e coercitivo próprio, significativamente ampliado pela Constituição de 1988, podendo paralisar atuações da máquina pública com indícios de irregularidades e afastar temporariamente agentes que estejam prejudicando eventuais apurações (conforme

---

foi iniciado o programa Diálogo Público, que busca estimular o controle social e o exercício da cidadania, mediante palestras, capacitação de membros de conselhos sociais e visitas monitoradas. Maiores informações disponíveis no sítio [www2.tcu.gov.br](http://www2.tcu.gov.br).

visto no caso das medidas cautelares), ou até mesmo impor a obrigação de reparar o dano causado ao erário ou aplicar pesadas multas.

Retornando à perspectiva liberal que marcadamente orienta a atuação do TCU, a Constituição Federal de 1988 trouxe importante consolidação institucional mediante a previsão de que as decisões dos Tribunais de Contas que importem na obrigação de reparar danos financeiros e na imposição de multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º). Isso significa dizer que tais decisões poderão ser executadas diretamente perante o Poder Judiciário, único com aptidão para expropriar bens do administrador público a fim revertê-los ao erário.

Entretanto, por depender do encaminhamento dessas decisões à Advocacia-Geral da União - a quem cabe representar na justiça os interesses do ente federativo União - para a propositura da ação de execução, submetendo-se aos trâmites processuais do Poder Judiciário, historicamente há uma baixíssima porcentagem de recuperação dos valores imputados pelo TCU à título de ressarcimento e multa.

Embora não haja estatísticas mais recentes sobre a questão, Speck (2000, p. 184) expõe os seguintes dados referentes à taxa de recuperação dos valores originados das condenações do TCU em relação ao montante total imputado: 1991 (0,81%); 1992 (0,96%); 1993 (0,18%); 1994 (3,14%); 1995 (0,12%); 1996 (0%) e 1997 (0,025%).

As principais causas de dados tão alarmantes - informações não confirmadas na presente década indicam que tal taxa de recuperação de créditos da União decorrentes dos acórdãos do TCU não obteve alteração significativa, mantendo-se em torno de 1%, embora muitos esforços têm sido empreendidos conjuntamente entre TCU e AGU com vistas a incrementar o grau de eficácia dessas decisões, bem como reformas processuais tem tornado mais célere a execução judicial – são normalmente atribuídas à crise estrutural vivida pelo Poder Judiciário, com sua incapacidade crônica em responder à crescente demanda por serviços judiciais, além das disfunções tão propaladas do processo judicial, conhecidamente moroso e propício à recursos infundáveis.

Neste aspecto, o TCU se depara com um duplo desafio. Internamente, seus processos assumem feições cada vez mais judicializadas, mediante a ampla garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, exigindo-se com isso diversas oportunidades de manifestações dos acusados, direito de defesa, e possibilidade de interposição de recursos. Embora esforços venham sendo feitos, a

tendência é que mantenham-se prazos dilatados para o cumprimento de todas essas fases, alongando o tempo em que determinado processo é julgado conclusivamente na Corte de Contas.

Além do desafio interno, a possibilidade de submeter a matéria ao Poder Judiciário, garantida na Constituição de 1988 nos casos de lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais (art. 5º, XXXV), estende ainda mais o tempo em que a decisão do TCU poderá ser efetivamente aplicada, sobretudo nos casos das sanções patrimoniais e na obrigação de reparar o dano causado ao erário. Sob esse aspecto, apenas o enfrentamento das causas da crise vivida pelo Judiciário brasileiro poderá contribuir decisivamente para a melhoria da taxa de eficácia das decisões do TCU.

Pode-se acrescentar também a falta de estrutura do órgão de representação judicial do governo federal, que apenas na última década tem sido aparelhado adequadamente com quadros de advogados e pessoal de apoio necessários a enfrentar o gigantesco desafio de defender os interesses da União em juízo. Talvez com essa estruturação, a AGU consiga taxas mais expressivas de recuperação dos valores perdidos para a corrupção e para o mau uso dos recursos públicos.

Como se vê, embora não seja proposta do presente estudo o aprofundamento neste tema, parece que as causas do elevadíssimo déficit de eficácia das decisões do TCU que imputem a obrigação em reparar o dano patrimonial causado ao erário e apliquem multa, característicos da dimensão liberal fundada na responsabilidade individual sob o aspecto patrimonial, estão relacionados a fatores estruturais extrínsecos ao TCU, sobretudo a ineficiência do aparelho judiciário, marca da impunidade em geral no Brasil.

Apesar disso, a instituição federal de controle não pode se furtar ao fortalecimento da dimensão preventiva e prospectiva de sua atuação, além de contribuir com medidas operacionais adequadas que possam minimizar o impacto de tais falhas estruturais na execução de seus acórdãos, seja perante a AGU, seja perante o Poder Judiciário, como já falado anteriormente, mediante o fortalecimento da consistência técnica, da tempestividade e da observância das garantias constitucionais dos agentes públicos, a fim de que seja assegurada a integridade de suas decisões perante o Judiciário.

Como conseqüência dessa baixa eficácia das conseqüências patrimoniais das decisões do TCU, nos parece que o papel dissuatório normalmente atribuído às

sanções aplicadas pelo Estado – além de punir, teria a função de desestimular futuras condutas ilícitas – certamente não atinge sua finalidade no caso dos acórdãos do TCU.

Considerando que os agentes públicos sabem que há uma baixíssima probabilidade de que seu patrimônio pessoal seja atingido pela atuação punitiva do Estado, não seriam gerados desestímulo suficientes para afastar aqueles que são seduzidos por condutas ilícitas no aparelho estatal, como a corrupção, fraudes ou até mesmo falta do necessário zelo no trato dos recursos públicos. Além disso, a questão da perda sistêmica de recursos públicos para a corrupção e para o desperdício em geral não estaria sendo enfrentada de maneira satisfatória, já que nem mesmo alguma parte significativa desses valores perdidos estaria sendo recuperada em favor da sociedade.

Trata-se certamente de um desafio transversal, que perpassa por inúmeras instituições públicas e depende de múltiplos esforços para a sinalização de uma recuperação aceitável dos valores transferidos indevidamente da esfera pública para a esfera privada, ou simplesmente desperdiçados na espiral das irregularidades administrativas.

Apesar de todas essas limitações e problemas, não são apenas patrimoniais as consequências oriundas das condenações do TCU. Pode ainda a Corte de Contas declarar, nos casos de irregularidades graves, inabilitados agentes públicos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por um período que poderá variar de cinco a oito anos (art. 60, da Lei 8.443/92). Levando-se em consideração os altos níveis de aparelhamento político da máquina pública, com a composição de diversos níveis de comando no governo por quadros partidários e quadros detentores de laços pessoais com agentes políticos, a inabilitação para o exercício de tais funções pode ser uma eficiente sanção, afastando por um determinado período agentes públicos responsáveis por desvios de condutas ou envolvidos em irregularidades graves.

Em termos quantitativos, embora tal sanção não patrimonial ainda signifique parcela reduzida no total das formas de punição do TCU, o ano de 2007 representou um salto significativo. Senão vejamos: 2000 (17 inabilitados); 2001 (13); 2002 (21); 2003 (23); 2004 (18); 2005 (21); 2006 (13) e 2007 (130 inabilitados), conformes Relatórios Anuais de Atividades encaminhados ao Congresso Nacional.

Dos dados se colhe que, enquanto em boa parte da série o quantitativo de gestores que foram inabilitados para exercer cargo em comissão ou função de confiança se manteve praticamente estável, em 2007 houve um salto de mais de 700% em relação à média do período 2000 a 2006, no qual foram 18 os agentes públicos inabilitados.

Apesar disso, a constatação de uma eventual mudança de paradigma nas formas punitivas do TCU ainda depende de uma confirmação dessa tendência nos próximos anos. Entretanto, tal intensificação no ano de 2007 poderia sustentar a idéia de TCU seria poroso e reativo aos temas e climas de opinião pública existentes em um dado período na sociedade brasileira, levando-se em consideração a especificidade da passagem dos anos de 2006 e 2007 e os inúmeros escândalos de corrupção nos diversos níveis de governo, como o envolvendo a Construtora Gautama, com a participação de servidores públicos, assertiva que se busca sustentar no presente texto.

Outra sanção que pode vir a assumir nos próximos anos uma importância relativa crescente é a possibilidade de o TCU, caso comprovada fraude à licitação com participação demonstrada do agente privado, declarar inidônea uma empresa para contratar com a administração pública por um período de até cinco anos (art. 46, da Lei 8.443/92). Conforme ressalta Speck (2000, p. 178): “Essa punição não pode ser subestimada no seu peso. Para uma empresa que atua principalmente na área de obras públicas, a exclusão de licitações públicas pode significar um risco existencial”.

Na série 2000 a 2007, o TCU aplicou: 2000 (2 empresas declaradas inidôneas); 2001 (6 empresas); 2002 (não disponível); 2003 (21 empresas); 2004 (21 empresas); 2005 (12 empresas); 2006 (23 empresas) e 2007 (47 empresas). Também no que tange à essa modalidade de punição, no último ano houve salto expressivo no quantitativo aplicado pelo TCU.

Embora essas duas formas de punição exijam requisitos legais mais severos para sua aplicação pelo TCU – a primeira tão-somente no caso de irregularidades graves e a segunda no caso de fraude comprovada à licitação -, perspectivas interessantes de utilização dessas sanções não-patrimoniais se mostram no horizonte de médio prazo, sobretudo diante de uma aparente demanda social, vocalizada sobretudo pela mídia, por coibição efetiva dos níveis intensos de corrupção e malversação dos recursos públicos no Brasil.

Sendo assim, se ao menos os recursos perdidos para a corrupção e para as irregularidades em geral podem se de difícil recuperação, o afastamento dos agentes públicos e das empresas envolvidas poderia, além de punir mais concretamente tais condutas ilícitas, prevenir a continuidade da ocorrência do dano ao patrimônio público.

Além disso, levando-se em consideração que as sanções patrimoniais terão poucos efeitos imediatos e mais, terão alta probabilidade de não atingirem sua finalidade, conforme exposto anteriormente, tais sanções não-patrimoniais – uma afetando a carreira política do gestor, outra afetando drasticamente a inserção da empresa no mercado, já que fechadas as torneiras abertas com o poder público – podem trazer relevante contribuição para o necessário incremento do nível de eficácia necessário para a inserção estratégica do TCU nos assuntos centrais da democracia brasileira.

Não se pode esquecer, também, embora não seja propriamente uma sanção, mas de consequência indireta das condenações do TCU, da imposição pela legislação eleitoral (Lei Complementar 64/90) que a Corte de Contas apresente até o dia 05 de junho do ano da realização das eleições, a relação dos responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares com decisão irrecurável. De posse dessa lista, a Justiça Eleitoral poderá declarar inelegível determinado candidato.

Essa consequência política das decisões do TCU traz, efetivamente, grande preocupação para agentes políticos, já que o Judiciário Eleitoral tem endurecido sua postura no que se refere à probidade dos postulantes a cargos eletivos, o que a médio prazo poderia ser salutar para o fortalecimento dos mecanismos de controle na democracia brasileira, já que as condenações perante o TCU poderiam gerar de maneira cada vez mais intensa consequências políticas muito duras aos agentes políticos.

Entretanto, tal consequência mediata da responsabilização imposta pelos Tribunais de Contas encontrou, entre 1992 e 2005, um sério empecilho fixado pela interpretação dada pela própria Justiça Eleitoral à legislação. É que o ramo especializado do Poder Judiciário entendia que ficaria suspensa a inelegibilidade caso o agente público tão-somente propusesse ação visando a desconstituir a decisão do Tribunal de Contas (Súmula n. 1, do TSE).

Apenas em agosto de 2006, o Tribunal Superior Eleitoral reviu o seu posicionamento, passando a apenas admitir a suspensão da inelegibilidade

decorrente de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas, caso houvesse o proferimento de alguma decisão judicial nesse sentido, não bastando apenas a propositura da ação.

Com isso, os gestores com contas julgadas irregulares, antevendo a aproximação do período eleitoral, nos últimos anos têm se apressado em obter alguma decisão judicial liminar com vistas a obstar os efeitos da condenação perante o TCU. Dessa maneira, ainda que a ampla revisibilidade das decisões do TCU pelo Poder Judiciário represente um grande obstáculo para a efetividade das sanções impostas pelo TCU, ao menos houve algum avanço no que se refere às conseqüências eleitorais para aqueles que têm suas contas julgadas irregulares sem possibilidade de recurso perante a própria Corte de Contas.

## **1.2. Conclusões preliminares sobre o desenho institucional do TCU**

Conforme exposto no início do presente capítulo, essa breve análise institucional do TCU - no contexto da fragilidade dos mecanismos institucionais de controle existentes nas relações de delegação entre cidadãos e representantes na democracia representativa brasileira e da relevância das agências de accountability horizontal para o provimento de mecanismos alternativos de controle entre organismos estatais e da sociedade em direção à máquina pública - se propôs basicamente a fornecer alguns direcionamentos para as seguintes questões: saber se a configuração institucional TCU – regras, procedimentos, atores decisórios - lhe permite exercer de maneira independente suas funções constitucionais e se há estabilidade em tais regras; saber se o órgão possui mecanismos dissuatórios e sancionatórios capazes de fazer valer suas decisões; averiguar se seus membros são revestidos das garantias necessárias à atuação também independente; saber se sua estrutura burocrática é aparelhada com quadros técnicos adequados a exercerem as complexas tarefas relacionadas ao controle administrativo-financeiro; averiguar se a organização está exposta a riscos de cooptação política ou à neutralização de sua atuação por agentes políticos desinteressados no controle.

Quanto à primeira questão referente a autonomia da instituição, parece que o quadro institucional atual conferido pela Constituição de 1988 não permite dúvidas: os Tribunais de Contas no Brasil e, especificamente, o TCU possui efetivamente características institucionais autônomas: não se insere organicamente nos demais

poderes, detém atribuições em nome próprio, administra autonomamente seus recursos financeiros, administrativos, operacionais, tem significativa capacidade em definir suas políticas de auditoria e fiscalização (métodos, áreas a serem fiscalizadas, tempo), seus membros revestem-se de garantias necessárias para exercer um juízo adequadamente isento e objetivo das matérias submetidas à sua apreciação, sua burocracia técnica detém autonomia em seus posicionamentos garantida por lei e a Corte possui aptidão para aplicar por si mesmo sanções e adotar medidas corretivas.

Conforme tentamos sustentar, inclusive com lastro na recente literatura científica sobre Tribunais de Contas, uma margem significativa de autonomia da instituição de accountability horizontal - sobretudo se ela depender menos de outras instituições transmissoras e tiver capacidade de *sponte própria* imputar responsabilidades e aplicar sanções - mostra-se desejável para o cumprimento pleno dessas funções no sistema político de prover responsabilização à condutas ilícitas de agentes incumbidos da alocação dos recursos públicos.

Entretanto, conforme alguns estudos recentes nos Tribunais de Contas nos Estados (Pereira et. al.) têm sustentado, alguns fatores externos e internos contribuem para a intensificação dessa autonomia garantida pelo sistema constitucional. Apenas como breve síntese, poderiam ser citados o ambiente de efetiva competição eleitoral e riscos de *turnover* político, capazes de gerar incentivos à uma maior concessão de autonomia pelo governante, sobretudo nomeando membros do Ministério Público ou auditores para o colegiado dos Tribunais de Contas. Além disso, variáveis organizacionais internas poderiam influenciar diretamente na efetiva atuação autônoma e no ativismo da instituição de controle, como disponibilidade de orçamento e de pessoal, variáveis que dependem também em certa medida de outros atores políticos.

Quanto à questão da estabilidade do arranjo institucional do TCU (e também dos demais tribunais de contas no Brasil), pode-se perceber que historicamente a instituição caracteriza-se por uma relativa continuidade institucional. Desde 1891, o Tribunal de Contas possui previsão constitucional e em 1988 alcançou-se o mais amplo grau de detalhamento das características institucionais via texto constitucional.

Conforme se viu, tal previsão constitucional dá grande respaldo ao controle financeiro exercido pela Corte de Contas, diminuindo-se as chances de formação de

nichos no interior da máquina pública não submetidos ao controle. Por fim, ao contrário de diversas outras instituições brasileiras, ao longo dos vinte anos do atual contexto político-institucional brasileiro, as normas constitucionais centrais relativas aos Tribunais de Contas no Brasil não sofreram nenhuma alteração via emenda constitucional, o que nosso entender denota um quadro favorável à consolidação e institucionalização do atual modelo de controle fundado nos Tribunais de Contas.

Tal constatação não significa sustentar que este modelo é o mais adequado ou que encontra-se plenamente acabado, pelo contrário, conforme pudemos rapidamente constatar, o TCU se depara com inúmeros desafios institucionais, sobretudo os relacionados ao grau de eficácia de suas decisões e ao alto grau de dependência da confirmação e da execução de suas decisões pelo Poder Judiciário, este cronicamente afetado por uma crise de nível estrutural e funcional.

Dessa maneira, sem considerações de ordem normativa, dentro do atual modelo político-institucional, haveria condições estruturais adequadas para que o Tribunal de Contas da União exerça adequadamente seus papéis institucionais.

Quanto à capacidade de efetivamente exercer controle sobre a máquina pública, mediante mecanismos dissuatórios e sancionatórios, os resultados parecem ser contraditórios, mas com perspectivas alternativas razoavelmente alentadoras para o médio prazo.

Inicialmente, viu-se o alarmante entrave existente na efetividade das sanções patrimoniais e na responsabilidade pela reparação dos danos causados ao erário, impostas pelo TCU. Embora o volume de recursos fiscalizados e os decorrentes das condenações do TCU venha assumindo trajetória crescente nos últimos dez anos, historicamente a taxa de recuperação dos valores perdidos para as fraudes, a corrupção e os desperdícios é baixíssima, o que coloca em cheque o cumprimento das finalidades de tais medidas, já que não se tem conseguido nem reaver os valores perdidos para tais desvios de conduta, nem tampouco consegue-se atingir uma finalidade de desestímulo para futuras condutas ilícitas, pelo menos sob esse aspecto patrimonial, já que o mau gestor tem ciência de que há uma baixa probabilidade de que, no futuro, seu patrimônio pessoal seria efetivamente atingido pela atuação do TCU, caso venha a ser responsabilizado por desvios de conduta.

Viu-se também que há importantes fatores exógenos ao TCU causadores desse déficit de eficácia de recuperação dos valores mal versados, sobretudo a

incapacidade, acentuada nas últimas décadas, do Poder Judiciário atender à demanda crescente originada no contexto pós-Constituição de 1988.

Haveria algumas perspectivas no cenário próximo, como reformas pontuais na sistemática das execuções judiciais, ampliação dos serviços judiciais, sobretudo no Judiciário Federal, onde são executadas as decisões do TCU, além de significativas melhorias na estrutura da Advocacia-Geral da União, na última década.

Pode-se perceber também que perspectivas interessantes surgem a partir da intensificação das sanções não patrimoniais impostas pelo TCU, com destaque para a possibilidade da Corte de Contas afastar gestores de cargos em comissão e funções comissionadas por um determinado período e empresas de processos licitatórios com a administração pública federal. Nos últimos anos, tem havido um incremento significativo no uso de tais mecanismos sancionatórios, que produzem efeitos imediatos após a conclusão definitiva do processo, sem a dependência da atuação do Poder Judiciário, além de trazer pesadas conseqüências para carreiras políticas e para vida de empresas envolvidas em fraudes.

Além disso, com a aplicação dessas sanções, abrem-se possibilidades de prevenções de futuros danos ao erário ao se afastar tais agentes públicos e privados do trato com os recursos públicos.

Há também outras conseqüências da atuação do TCU, como as decorrentes da inelegibilidade imposta pela Justiça Eleitoral aos candidatos que tiveram contas julgadas irregulares sem possibilidades de recursos o que, aliada ao endurecimento da visão acerca da necessária probidade exigida dos pleiteantes a cargos eletivos imposta de maneira crescente pelo Tribunal Superior Eleitoral, pode gerar significativos incentivos para a intensificação de medidas preventivas por parte dos gestores públicos, preocupados em evitar futuras conseqüências políticas originadas dessa atuação conjunta TCU e Justiça Eleitoral.

Por fim, pôde-se perceber também a existência e o aprimoramento, pela Constituição de 1988, de mecanismos institucionais capazes de reduzir os riscos de desvirtuamento político do TCU e de fragilização de sua atuação por agentes públicos desinteressados no controle.

Nesse sentido, quanto ao aspecto da origem dos membros do TCU e o risco de existência de laços pessoais e de cunho político-partidário, já que seis são indicados pelo Legislativo, vimos que alguns mecanismos institucionais reforçados pela Constituição de 1988 seriam capazes de amortecer tais riscos.

O primeiro deles foi a definição clara de que, embora escolhidos pelas Casas do Legislativo, os futuros membros deverão trazer uma extensa bagagem na área de atuação do TCU, reduzindo-se a margem de escolha para quadros minimamente técnicos. As feições técnicas da Corte de Contas são também reforçadas com a exigência constitucional de que, entre os três indicados pelo Presidente da República, dois terão que advir dos membros do Ministério Público junto ao TCU e dos auditores.

Tais características são, a nosso ver, capazes de gerar incentivos para que a atuação de seus órgãos julgadores se dê sobre os parâmetros razoavelmente objetivos da legalidade, economicidade e legitimidade, previstos no texto constitucional, e menos sob aspectos de laços pessoais e políticos com gestores ou agentes desinteressados no controle.

Além disso, conforme ressaltado, a análise técnica realizada pelo corpo de auditores, dotados de autonomia de posicionamento garantida por lei, gera obstáculos significativos para eventuais desvirtuamentos políticos em seus julgamentos, embora não os elimine por completo. Acrescenta-se também que o posicionamento dos ministros é submetido a um colegiado, cuja composição heterogênea pode possibilitar múltiplos enfoques para uma dada questão. Não se pode esquecer, por fim, que o Ministério Público existente dentro do TCU – revestido das prerrogativas institucionais do MP em geral – constitui-se em órgão de constante vigilância sobre a legalidade da atuação do Tribunal de Contas.

Por fim, a tentativa de se agrupar as múltiplas formas de atuação do TCU nas perspectivas liberal, gerencial e democrática, representou um esforço originado da visão exposta por Speck (2000) de agrupar a complexidade das atribuições das modernas instituições de controle, fornecendo pistas sobre como se dará a atuação, como se dará a relação com o órgão fiscalizado e em que perspectiva se assentará os resultados do trabalho.

A partir dessas discussões ainda incipientes, se buscará demonstrar como o TCU – os demais tribunais de contas no Brasil, embora sigam basicamente o mesmo modelo institucional, comportam singularidades decorrentes dos contextos políticos dos Estados – pode representar uma perspectiva diferenciada na abordagem sobre a consolidação da democracia brasileira, a partir de mecanismos horizontais de controle.

## **2. CONTEXTO INSTITUCIONAL**

Conforme sustentamos no presente texto, as funções exercidas por instituições de accountability horizontal e, no presente caso, do Tribunal de Contas da União, assume aspectos significativamente diferenciados na atual democracia brasileira pós-Constituição de 88, passando tais instituições a desempenhar o papel chave de, além de prover mecanismos de controle dos agentes públicos aos parâmetros de legalidade e eficiência, exigidos pelos sistemas políticos em geral, disponibilizar instrumentos alternativos de controle vertical exercidos diretamente pela sociedade, bem como prover informações qualificadas sobre a atuação de agentes políticos e da burocracia estatal não eleita, além de possibilitar a ativação de outras instituições transmissoras, consolidando vínculos entre as diversas instituições de controles horizontais existentes nos distintos níveis do Estado brasileiro.

Dessa maneira, no presente capítulo, será realizada uma tentativa de sistematizar em breves linhas as peculiaridades do atual contexto político-institucional brasileiro, que reforçam, a nosso entender, a relevância das instituições de accountability horizontal, sobretudo diante da fragilidade dos mecanismos de controle fundados nas relações oriundas da democracia liberal representativa na América Latina, conforme sustentado pela literatura (O'Donnell, 1994; Miguel, 2005)

### **2.1. Breve análise sobre as transformações do Estado brasileiro no século XX.**

Sem a pretensão de empreender uma análise profunda sobre as mudanças sofridas na estrutura e nas funções assumidas pelo Estado brasileiro ao longo do século XX, mostra-se relevante ao menos uma passagem pelos principais pontos que marcam as atuais feições da máquina pública no Brasil, sobretudo após a chamada Revolução de 30, passando pela transição política brasileira culminada com as eleições de 89, bem como pela “onda neoliberal” que varreu a América Latina, chegando, por fim, ao recrudescimento do papel do Estado na presente década, demonstrado pela ampliação da estrutura estatal e da disponibilização de serviços públicos, com a finalidade precípua de acentuar a concomitância entre as crescentes demandas sociais por provisão de bens e serviços públicos no contexto pós-1988 e a consolidação dos relevantes papéis institucionais do TCU.

Tais questões assumem um aspecto crucial após os quase vinte anos das promessas de construção não apenas de uma sociedade democrática, mas também da superação das desigualdades e das injustiças existentes na sociedade brasileira, o que necessariamente passa por Estado brasileiro permeável às demandas sociais e submetido a uma nova cultura de administração dos escassos recursos públicos, sobretudo sob as novas diretrizes emancipadoras da impessoalidade, da eficiência e da tempestividade, na tentativa de superação dos ranços autoritários, personalistas e clientelistas tão marcantes de nossa cultura política relativa ao aparelho burocrático-estatal.

Inicialmente, deve-se assentar que o processo paulatino de consolidação e ampliação da máquina pública e da burocracia estatal profissionalizada no Brasil passou por um impulso significativo após a Revolução de 30, mediante a tentativa de superação da sociedade agrária então prevalecente e de ruptura das tradições políticas da República Velha mediante a modernização econômica, a centralização de atribuições no Executivo federal e o conseqüente enfraquecimento das unidades subnacionais, a assunção e ampliação de diversos serviços públicos e a criação de inúmeros entes da administração pública. A questão social passaria a ser incorporada ao discurso político por meio dos direitos das massas urbanas (Vianna, 1996). Nesse sentido, ressalta Speck (2000, p. 65):

Durante a primeira metade do século XX, o Estado brasileiro passou por transformações profundas, integrando novas atribuições e ampliando o seu campo de atuação. Com isso, cresceu consideravelmente o volume de recursos financeiros administrados pelo Estado, tanto em termos absolutos como também quanto ao volume total de produção da sociedade.

Remontam a esse período a criação das principais estatais que irão, nas décadas seguintes, representar um braço governamental de grande relevância na inserção do Estado brasileiro em diversas atividades econômicas e na prestação de serviços públicos. Como resultado dessas transformações vividas pela Estado brasileiro, Speck (2000, p. 65) ressalta a ampliação do campo de atuação do Tribunal de Contas, decorrente do incremento no número de funcionários públicos, na contratação de bens e serviços e na instituição de novas formas de administração pública indireta, como as citadas empresas estatais – empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias – autarquias e fundações públicas.

Entretanto, após o esgotamento fiscal do Estado brasileiro a partir de meados da década de 80, com a tão conhecida herança de inflação alta, estagnação

econômica, crescimento na desigualdade econômica e social e deterioração das políticas sociais do welfare state (O'Donnell, 1994, p. 12), inúmeros desafios surgiram para a melhor alocação da crescente escassez dos recursos públicos. Assinalava-se, assim, a crise do dirigismo, da centralização e da auto-suficiência do aparelho estatal em promover justiça social e desenvolvimento econômico, coincidindo também com o período de liberalização da ditadura brasileira, sob o nome de “abertura política” (Codato, 2005).

Conforme ressaltam os dados econômicos, entre as décadas de 80 e 90, o Produto Interno Bruto na América Latina e Caribe apresentou uma redução de mais de 8%, o que equivaleu a uma diminuição média de quase 1% anual, fazendo a riqueza regional decrescer no período aos níveis registrados na década de 70.<sup>1</sup>

Ao longo da década de 90, um novo processo de redemocratização espalhou-se por diversas partes do mundo, já deflagrado no Brasil na década anterior, iniciando-se assim uma nova transição para o regime liberal-democrático e, juntamente com o redirecionamento político dos papéis a serem desempenhados pelo Estado, inúmeras reformas econômicas foram empreendidas, sobretudo com a forte orientação para o papel das forças de mercado.

Entretanto, como um paradoxo inafastável, as promessas da modernidade trazidas pelo novo ambiente político-institucional pós-Constituição de 1988 exigiam, e exigem até hoje, a ampla distribuição de bens e serviços públicos como forma de superação das desigualdades sociais e econômicas existentes na sociedade brasileira. As expectativas trazidas pelo “Consenso de Washington” de que as forças de mercado seriam capazes de promover o desenvolvimento econômico e social na América Latina mostraram-se frustradas no caso brasileiro, e a presente década é marcada, a nosso ver, por uma reassunção significativa do papel do Estado em interferir na realidade social, embora com traços significativamente distintos de períodos anteriores, sobretudo pelo reconhecimento concomitante do papel das forças de mercado e das limitações intrínsecas às possibilidades de atuação do Estado.

Apesar da persistente ampliação da máquina pública nesta primeira década do século XXI, o que poderia ser constatado pela expansão do recrutamento de mão-de-obra, seja por concurso público, seja via contratação de serviços

---

<sup>1</sup> Dados presentes no informe anual de 2007 do LatinoBarómetro, disponível em [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

terceirizados, expansão da estrutura governamental, das contrações, da disponibilização de serviços públicos e da oferta de transferências governamentais de recursos públicos, a capacidade fiscal ou taxa de tributação na sociedade brasileira parece ter encontrado um limite além do qual qualquer tentativa de ampliação de tributos encontra crescentes custos políticos e, conforme se têm visto em casos recentes, com mobilizações efetivas das forças políticas de oposição em bloquear tais tentativas vindas do Executivo.

Nesse cenário, os esforços e debates em torno da racionalização da alocação dos recursos públicos tornam-se politicamente mais visíveis na sociedade, abrindo-se um amplo espaço para as discussões em torno do combate à corrupção, aos desvios de recursos públicos, aos desperdícios decorrentes de falhas sistêmicas e também no que se refere à melhoria dos resultados advindos das ações estatais.

Essa confluência entre demanda crescente por serviços públicos, escassez de recursos e exaurimento da capacidade fiscal da sociedade brasileira, a nosso ver, em muito tem contribuído para a intensificação dos debates em torno das formas de controle a serem exercidas nas ações governamentais e a crescente percepção da relevância das instituições de accountability horizontal, sobretudo em sistemas políticos onde as formas de controle presentes nas relações oriundas dos mecanismos representativos mostram-se, ao menos, insuficientes.

Conforme ressalta O'Donnell (2004, p.17), haveria uma constante tensão política entre a necessidade crescente de provisão de bens públicos por parte do Estado e, ao mesmo tempo, por mecanismos efetivos de controle dos agentes públicos, sintetizados pelo autor como uma contradição entre decisividade e controle, entre as heranças políticas advindas do republicanismo e do liberalismo. Daí os inúmeros desenhos institucionais criados em distintos momentos históricos como tentativa de equacionamento dessa difícil tarefa entre capacidade do Estado em responder às demandas sociais e manutenção de níveis adequados de controle da máquina pública.

Conforme sustentamos quando da análise das características institucionais do TCU, embora não se tenha empreendido uma abordagem sobre todas as instituições de controle previstas na Constituição de 1988, os Tribunais de Contas representam, em parte, essas respostas do sistema político à demanda por controle.

## 2.2 Os novos desafios abertos ao TCU pela democracia brasileira

Certamente a nova onda de democratização a partir de meados da década de 80 e intensificada na década seguinte não poderia deixar de impactar as percepções sobre as instituições de accountability horizontal e seus papéis nos sistemas políticos para além do mero exercício rotineiro de controle dos gastos públicos.

Dessa maneira, além das citadas questões estruturais vividas pelo Estado brasileiro desde a segunda metade do século passado até a presente década e seus reflexos nas percepções sobre os papéis a serem desempenhados pelas instituições estatais autônomas de controle, a atual abertura do sistema político a formas efetivamente competitivas de acesso ao poder mediante consultas periódicas à população, e a preservação das diversas manifestações da liberdade individual, ou mais propriamente à visão de Dahl acerca da *poliarquia* (1997), a presença de sistemas políticos onde os cidadãos podem formular suas preferências, onde eles igualmente podem expressar suas preferências a outros cidadãos ou ao Estado via ação individual ou coletiva e a oportunidade de ter suas preferências consideradas, gera inúmeras demandas e expectativas de inserção estratégica das instituições superiores de controle como o TCU no contexto democrático.

Sendo assim, além da complexa síntese entre decisividade e controle, considerada por O'Donnell (2004) como herança cultural das tradições do liberalismo e do republicanismo, ambientes democráticos produziram demandas diferenciadas às instituições de accountability horizontal como o TCU, sobretudo, conforme se tem constantemente reafirmado, pelo fato de que os mecanismos de controle advindos das relações eleitorais têm apresentado inúmeros entraves.

Mesmo considerando o vasto rol de problemas existentes no sistema representativo no Brasil, o que será melhor abordado posteriormente, a partir desses elementos centrais expostos por Dahl ([1971] 1997) acerca da poliarquia, não se pode negar que o sistema político brasileiro pós-Constituição de 1988 é democrático. Há significativos níveis de inclusividade do sistema mediante sufrágio universal, os cidadãos em geral podem livremente formular e exprimir suas preferências, há também níveis significativos de preservação das liberdades individuais e coletivas, as instituições políticas têm produzido crescentes custos para a repressão política e custos decrescentes para a manutenção e tolerância das oposições. A nosso ver, ponto ainda frágil e que merece avanços significativos é a possibilidade de as

preferências dos cidadãos serem consideradas nas ações governamentais, aspecto que será abordado mais adiante acerca das oportunidades de contribuição institucional do TCU neste aspecto.

Além desses elementos centrais característicos da poliarquia, a presente discussão sobre os novos papéis institucionais do TCU na consolidação da democracia no Brasil não poderia passar ao largo da noção de “democracia delegativa” realizada por O’Donnell (1994), seja para reafirmá-la, seja para criticá-la, sobretudo por se tratar de perspectiva teórica especificamente desenvolvida para as novas democracias latino-americanas, o que nos permite uma abordagem atenta às peculiaridades vividas pela realidade brasileira.

Para O’Donnell (1994, p. 3), essas novas democracias chamadas delegativas, surgidas no último período de reabertura política na América Latina, não seriam suficientemente consolidadas ou institucionalizadas, muito embora na maioria dos casos, para o autor, não haja riscos iminentes nem de retrocessos autoritários, nem tampouco de avanços definitivos em direção ao aprofundamento da representatividade.

Assim, penderia ainda uma efetiva transição dos governos eleitos democraticamente na América Latina em direção a regimes institucionalmente consolidados e democráticos, passagem essa a seu ver longa e complexa e que dependeria, para o seu sucesso efetivo, da tarefa de construção de um conjunto de instituições capazes de gerar um adequado fluxo de circulação do poder político no sistema democrático. Conforme o autor sustenta, mediante a criação e fortalecimento das instituições democráticas, diversos países obtiveram razoável sucesso na negociação dos problemas sociais e econômicos herdados de regimes autoritários, citando os casos da Espanha, de Portugal e do Chile.

A partir dessas primeiras linhas, algumas aproximações com o caso brasileiro poderiam ser realizadas. Vivemos recentemente um período considerável sob um sistema político fechado, autoritário. Herdamos desse período graves crises econômicas e sociais e, apesar do novo panorama institucional recém instaurado pela Constituição de 1988, diversas práticas políticas distorcidas, tanto no âmbito do aparelho estatal quanto na cultura política presente na sociedade, ainda permanecem nos dias de hoje.

Longe de entrarmos nesse debate acerca da relação entre cultura política e instituições no processo de consolidação da democracia no Brasil (Paiva et. al.,

2004, p. 370), embora reconhecendo o relevante papel da mudança das percepções e das práticas da sociedade brasileira em relação ao poder público, a presente abordagem centra-se, assim, no aspecto procedimental ou institucional do processo de avanço das práticas democráticas no Brasil, a partir da contribuição das instituições de accountability horizontal e, especificamente, do TCU.

Conforme ressalta O'Donnell, os mecanismos institucionais de representação envolvem necessariamente parcelas de delegação. Mediante determinados procedimentos, uma dada coletividade autoriza alguém a falar e a decidir por ela, devendo aquela suportar o que decidido por seu representante. Além disso, a representação envolve a idéia de responsabilidade e controle, seja por mecanismos verticais nas relações eleitorais, seja por formas horizontais, mediante uma rede de instituições relativamente autônomas (O'Donnell, 1994).

Mais propriamente aos regimes presidencialistas, haveria, além da delegação inicial oriunda das relações representativas ao Presidente e ao Congresso, múltiplas e sucessivas cadeias de delegação de poderes destes aos ministros e à burocracia, bem como do Congresso à sua burocracia, aos partidos, lideranças, comissões e externamente ao Presidente (Neto, Tafner, 2002, p. 14).

Conforme ressaltado por estes autores, no contexto da teoria da delegação aplicada à ciência política, um mandante entraria em uma espécie de acordo com um agente, na expectativa que este atue de forma que produza os resultados esperados pelo mandante. A partir dessas relações, surgiriam riscos de perdas decorrentes da possibilidade de o agente atuar de forma contrária aos interesses do mandante e da possibilidade de perdas decorrentes dos esforços despendidos para o exercício do controle das ações do agente.

A questão crucial seria, assim, como o mandante poderia saber o que o agente está fazendo e quais os incentivos que o agente teria para efetivamente fazer o que esperado pelo mandante. Com base na literatura política, os autores afirmam que, caso tais perdas ocorram – inexistência da informação e de incentivos adequados para a atuação do agente conforme as expectativas do mandante – a delegação transforma-se em verdadeira abdicação (Neto, Tafner, 2002).

Sendo assim, as características fundamentais do que O'Donnell (1994) chamou “democracia delegativa” – conceito que não se confunde com as idéias centrais da teoria da delegação acima expostas - presente em muitas realidades latino-americanas são: identificação e incorporação do interesse nacional na figura

do Presidente; em decorrência dessa incorporação do interesse nacional, os Presidentes se apresentariam acima dos partidos e dos interesses organizados; baixa ou inexistente relação entre promessas de campanha e as realizações do mandato; outras instituições seriam vistas como entraves advindos da nova vida democrática e, sobretudo instituições de controle, seriam vistas como impedimentos para o exercício pleno da autoridade delegada ao presidente.

Ressalta ainda o autor a característica do elevado corte individualista presente nessas democracias delegativas, já que os eleitores escolheriam, independente de suas identidades ou filiações, o indivíduo mais adequado a cuidar dos altos interesses da nação. É um dos traços fundamentais expostos por O'Donnell: após as eleições, esperar-se-ia que os eleitores/delegantes retornassem à condição passiva, como espectadores dos feitos do presidente.

Corroborando com tais análises, pesquisas de opinião recentes realizadas no Brasil indicam que, embora haja significativa percepção da relevância da democracia e de que ela seria melhor que qualquer regime autoritário (Paiva et. al., 2004, p. 373) – reforçando a idéia de O'Donnell de que, embora com esse forte corte delegativo, as democracias na América Latina possuem reduzidos riscos de retrocessos autoritários imediatos – ainda há entranhada na cultura política brasileira a forte idéia de um líder forte capaz de “colocar as coisas no lugar”, o que denota essa presente identificação personalista e menos institucionalista. Em contraposição, as percepções acerca do grau de satisfação com a democracia na América Latina embora estejam em ascensão, no Brasil ainda exprimem percentuais reduzidos do total da amostragem, qual seja, 30% da população estaria satisfeita com o sistema democrático<sup>2</sup>.

Conforme sustentado nas próprias pesquisas, embora o Brasil e América Latina venham passando, praticamente desde 2003, por expressivos índices de crescimento econômico, não tem havido um reflexo claro disso nas percepções sobre a relevância e a satisfação com a democracia. Talvez isso ocorra em razão de que, com a maior inclusividade, acesso à educação e percepção dos direitos, os cidadãos na América Latina estejam se apercebendo do grande fosso social e econômico existente na região.

---

<sup>2</sup> Dados presentes no informe anual de 2007 Latinobarómetro, p. 88, disponível em [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Mais alarmantes se mostram os dados acerca da confiança dos indivíduos – estabelecida por meio da experiência e do contato pessoal – nas instituições. Quando se trata dos partidos políticos, 20% dos entrevistados expressam confiança, Congresso, 29%, Poder Judiciário, 30%, Governo, 39%. Enfim, as principais instituições democráticas gozam de baixíssimos índices de confiança, o que reforça a idéia da longa trajetória a ser percorrida até a consolidação da percepção social das instituições como formas impessoais de interações capazes de disciplinar e reduzir os custos decorrentes das relações em sociedade.

Cumpram ressaltar ainda que tal passagem para uma melhor percepção social acerca das instituições democráticas talvez efetivamente nunca se realize, já que, conforme a ciência política denominou de “paradoxo democrático” (Dahl, 2000, apud Miguel 2008), ter-se-ia a complexa combinação entre cidadãos com alto grau de adesão aos valores da democracia política com uma profunda descrença nos mecanismos institucionais que os operacionalizam, ao menos no Ocidente.

Mesmo em velhas democracias, outros fenômenos, além da percepção deteriorada dos cidadãos acerca das instituições representativas, podem também ser elencados, como altos níveis de abstenção eleitoral, enfraquecimento das lealdades eleitorais e os inúmeros eventos de corrupção e escândalos, pondo em cheque a capacidade de tais instituições efetivamente gerarem incentivos adequados à correspondência entre expectativas sociais e as ações dos políticos.

Certamente o TCU não escapa a esse quadro. Seja por amplo desconhecimento da sociedade, seja por suas características de atuação rotineira de controle de gastos públicos, menos visíveis e menos interessantes do ponto de vista midiático, certamente o Tribunal de Contas ainda se insere de maneira incipiente nas percepções sociais acerca dos mecanismos institucionais disponíveis no combate ao mau uso dos recursos públicos – peça fundamental neste cenário de escassez de recursos e crescimento de demanda social – e mais ainda na necessária permeabilidade do poder público às expectativas da sociedade.

Dessa maneira, segundo O’Donnell, a combinação entre as heranças dos períodos autoritários – crises e estagnação econômica, desarticulação dos espaços de interação social – e altos níveis de demandas sociais decorrentes das expectativas reprimidas e agora passíveis de serem levadas ao Estado, muito embora sua burocracia ainda possa ser fraca e desarticulada, geram na América Latina ambientes propícios aos chamados “salvadores da pátria”, figuras tão comuns

em nossos ambientes políticos, capazes de se apropriarem da legitimação democrática e exercer delegativamente seus mandatos, com pouco ou nenhum respeito às instituições existentes.

Além desses traços de identificação pessoal, O'Donnell ressalta a postura de que os “problemas da nação” poderiam apenas ser resolvidos por critérios altamente técnicos, como uma tendência à burocratização e ao alheamento democrático:

“The organicistic discourse rhymes poorly with the dry arguments of the technocrats, and the myth of delegation is perversely consummated: the President isolates himself from most existing political institutions and organized interests, and bears sole responsibility for the successes and failures of “his” policies.” (1994, p. 9)

Entretanto, parece que desde a publicação deste texto de O'Donnell em 1994, ou seja, há quase 15 anos, o sistema político brasileiro passou por significativos avanços em direção à melhores níveis de institucionalização, embora à falta de dados empíricos, esses avanços nos parecem ser bastante díspares se levada em consideração diferenças regionais e de níveis de governo, como por exemplo o caso municipal, que carece ainda de um amplo fortalecimento das instituições representativas locais e de burocracias profissionalizadas.

Nesse sentido, parte significativa da literatura no Brasil tem caminhado em direção ao reconhecimento do papel das instituições políticas brasileiras e sua capacidade em criar constrangimentos à ação política. Embora de fato haja consideráveis poderes concentrados nas mãos do chefe do Executivo e uma cultura política ainda calcada em vínculos personalistas, isso não significa dizer que os governantes atuam ignorando as mediações e limitações ocasionadas pelos demais poderes e instituições autônomas.

O caso do Congresso Nacional, por exemplo, à despeito de muitos considerá-lo meramente carimbador das propostas do Executivo, revela em sua experiência institucional de quase vinte anos da Constituição de 1988 a necessidade permanente de cooperação mútua entre Legislativo/Executivo, mediante a formação e manutenção de coalizões partidárias (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2004), ocasionando interferências do Legislativo na formulação das políticas públicas capitaneadas pelo Executivo.

A mesma literatura sustenta empiricamente que, apesar do aparente quadro de fragmentação partidária e tendências à atuação individualista dos parlamentares, há incentivos institucionais significativos para atuação centrada nas diretrizes formuladas pelas lideranças partidárias, ao menos no âmbito intra-Legislativo,

apesar de que parte da literatura sustenta que ainda prevaleceriam partidos fracos na arena eleitoral<sup>3</sup>. Conforme exposto por Pereira e Rennó (2001), no Brasil as discussões sobre as preferências dos eleitores têm se centrado na baixa importância dos partidos políticos na formação dessas preferências e o consequente destaque ao candidato.

Cotidianamente se vêem notícias acerca das correções de rota das ações do Executivo em razão de determinações judiciais, muitas delas decorrentes da atuação dos diversos ramos do Ministério Público, com pesados revezes político-administrativos para agentes políticos e membros da burocracia estatal. Além disso, aprofunda-se o ativismo do TCU na fiscalização dos gastos e das políticas públicas, não raro representando a necessidade de profundas reformulações em procedimentos, formas organizacionais e propostas do Poder Público.

Parece-nos que, ao menos no nível federal, diga-se mais uma vez, o Presidente da República no Brasil não governa em um quadro pouco institucionalizado, formulando suas preferências acima dos partidos e dos demais Poderes, conforme formulado por O'Donnell em 1994, ainda que se reconheça que no nível do imaginário político, práticas personalistas ainda podem ser legitimadas e aceitas na política brasileira.

Entretanto, alinhando-nos ao que sustentado pelo autor, um elo ainda permanece frágil: o vínculo eleitoral, a capacidade dos eleitores em formular claramente suas preferências, ter essas preferências consideradas quando dos atos dos representantes e, o que se revela mais agudo, a capacidade dos eleitores em obterem e processarem informação acerca da atuação do representante e sobre ela exercerem controle.

Embora não seja proposta deste estudo aprofundar no tema, este aspecto ainda permitiria caracterizar a democracia brasileira, ao menos parcialmente, como delegativa, segundo a noção de O'Donnell, já que os vínculos decorrentes da representação se mostrariam extremamente frágeis após o período eleitoral, por inúmeras razões que a literatura tem se debruçado, idéia que não é corroborada pela totalidade da literatura, conforme se verá adiante.

---

<sup>3</sup> Para uma breve síntese da literatura, ver "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Carlos Pereira e Lúcio Rennó, Dados, v.44, n. 2., Rio de Janeiro, 2001.

### **2.3. Fragilidade dos mecanismos de controle vertical na democracia brasileira.**

Diversos fatores têm sido apontados pela literatura como causas da natureza “delegativa” da democracia no Brasil. Para O’Donnell (1994), tal característica de várias das democracias na América Latina seria resultado de inúmeras crises econômicas e sociais, geradoras de um constante clima de urgência das demandas sociais, em contraste com uma burocracia pouco aparelhada e incapaz de fornecer respostas adequadas a essas demandas. Existiria aí um contexto propício para o surgimento das figuras personalistas tão comuns no ambiente político latino-americano com seus sempre presentes “pacotes” de medidas salvadoras.

Assim como vivido na realidade brasileira pós-Constituição de 1988, as promessas de provisão de bens e serviços públicos logo se mostraram de difícil concretização sob o aspecto fiscal, no contexto dos ajustes ortodoxos exigidos por sucessivas restrições oriundas das crises econômicas. Após os inevitáveis fracassos dos seguidos “pacotes” econômicos, as expectativas geradas por tais momentos históricos logo desembocariam em uma generalizada postura crítica e cínica em relação à política e aos políticos, gerando na sociedade alheamento e desinteresse pela vida pública (O’Donnell, 1994, p. 13).

Conforme expõem Pereira, Power e Rennó (2005) acerca de parcela da visão da literatura sobre a questão, três problemas recorrentes estariam sempre presentes nas discussões sobre a democracia representativa no Brasil:

“Reunindo essas três observações repetidas com frequência, o retrato estilizado da democracia brasileira que emerge não é muito lisonjeiro: os presidentes são todo-poderosos, os legisladores estão fora do alcance da opinião pública e a vontade popular é prejudicada pela inconsistência e pela perda de memória. Observamos que histórias similares foram contadas sobre muitos outros regimes pós-autoritários, e modelos de democracia delegativa (O’DONNELL, 1994) e neopopulismo (WEYLAND, 1996) enfatizam as raízes fracas da representação e a maleabilidade da opinião pública. Portanto, isolar as inter-relações causais entre os comportamentos do executivo e do legislativo e a opinião pública é um primeiro passo necessário para compreender as formas emergentes de representação política, não somente no Brasil, mas em todas as novas democracias.”

Quanto ao aspecto de altos níveis de concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo e de incapacidade dos demais poderes em exercer controle sobre o presidente e influenciar na formulação das políticas públicas, denotando um quadro de baixa institucionalidade, característica importante para a noção de democracia delegativa de O’Donnell, vimos anteriormente que parte significativa da literatura não se alinha a essa visão quanto ao sistema político-institucional

brasileiro pós-1988. Os demais poderes exerceriam influências e controles na formulação e implementação das políticas públicas capitaneadas pelo Executivo, que não poderia prescindir da cooperação do Legislativo, nem estaria imune às interferências de outros órgãos constitucionais autônomos.

Entretanto, a capacidade do eleitorado de formular suas preferências e expressá-las adequadamente mediante o voto, e mais, a capacidade de ato contínuo ter essas preferências consideradas no processo de tomada de decisão dos governantes e retrospectivamente avaliarem as ações daqueles, ainda poderia indicar algum nível de insulamento dos governantes em relação ao eleitorado, ou melhor, à opinião pública, fragilizando os mecanismos de accountability vertical existentes nas relações representativas.

Neste aspecto, deve-se ressaltar que na atualidade, mesmos nas novas democracias na América Latina, tem sido cada vez mais presente a utilização das pesquisas de opinião pública e a capacidade dos governos em interagir com esses climas de opinião presentes na sociedade. “As pesquisas de opinião se tornaram uma ferramenta cotidiana de governo” (Pereira, Power e Rennó, 2005).

Tais autores buscaram, a partir de dados coletados entre 1988 e 1998, compreender se existem relações de causalidade entre a opinião pública no Brasil durante esse período e a atuação do presidente e do Congresso, e qual é a direção dessas relações causais: se a opinião pública interfere nas ações governamentais, se estas interferem na opinião pública ou um se há um feedback recíproco.

Achados interessantes puderam ser expostos na tentativa de superar certos lugares comuns construídos na literatura sobre a democracia brasileira: haveria sim algum nível de reatividade e influência da opinião pública no processo de tomada de decisão governamental, embora com certa defasagem de tempo, o que poderia ser visto sob um aspecto positivo, como sinal de responsabilidade dos governantes em relação aos climas de opinião pública reinantes em um dado momento, “fugindo das ‘sensibilidades’ imediatistas típicas das administrações populistas do passado” e possibilitando decisões mais racionais e responsáveis (Pereira, Power e Rennó, 2005).

Haveria também indícios de que o eleitorado em geral, embora sem um alto nível de conhecimento das ações e comportamentos de seus representantes, estaria ciente da postura do Legislativo em relação ao presidente e que tais informações seriam usadas para avaliar o desempenho do presidente. Além disso, a

opinião pública seria também sensível ao estilo do chefe do Executivo. Segundo os autores, “estes resultados moderam a idéia de que não há sensibilidade e que as ligações de representação entre eleitores e autoridades eleitas são fracas no Brasil” (Pereira, Power e Rennó, 20005).

Tais constatações propõem certos temperamentos à transposição imediata das proposições de O'Donnell acerca das características das novas democracias na América Latina ao caso brasileiro. Existiriam, assim, indícios de que a opinião pública reagiria às ações governamentais e de que os governantes, ainda que com certa defasagem, também seriam em alguma medida reativos a essas percepções da opinião pública. A postura profundamente passiva do eleitor no cenário da “democracia delegativa” encontraria restrições na realidade político brasileira a partir dessas evidências empíricas de permeabilidade da opinião pública às ações governamentais e de reatividade, ainda que com certo retardo, das instituições públicas a esses climas de opinião.

Entretanto, conforme outros dados também expuseram, a opinião pública na América Latina e no Brasil ainda tem elevados níveis de desconfiança para com diversas instituições públicas, a crença na democracia ainda é relativa e não se tem estabelecido uma relação clara entre o recente crescimento econômico vivido nos últimos anos e as instituições democráticas, afetando assim as percepções sobre a relação entre melhorias gerais nas condições de vida na América Latina e a sua relação com o sistema democrático. Entretanto, isto não significa dizer que o eleitorado brasileiro se mostre desinteressado pela vida pública e não formule e expresse suas preferências.

Além disso, segundo apontado por outra parte da literatura (Miguel, 2005), a crescente complexidade das questões públicas e o déficit de informações disponíveis – os custos de informação para o eleitor seriam altos, já que este pode apenas dedicar uma parcela reduzida de seu tempo às questões públicas -, tornam extremamente difíceis as questões relacionadas à *accountability* vertical exercida pela sociedade em direção aos representantes. Além disso, as possibilidades de exercício de controle estariam muito centradas nas eleições, na possibilidade de o eleitor receber e processar as poucas informações de que dispõe e realizar o cálculo eleitoral. Conforme ressalta Miguel (2005):

As esperanças depositadas na *accountability* (vertical), no entanto, não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática política. A capacidade de supervisão dos constituintes

sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda. Nas últimas décadas, na maior parte dos países de democracia concorrencial, isso levou ao aumento do desencanto com os mecanismos representativos, sinalizado pelo aumento dos índices de abstenção eleitoral, pela erosão das lealdades partidárias e por manifestações de alienação.

Outra parte da literatura (Przeworski e Stokes, 1996, apud O'Donnell, 1998, p.

2) sustenta que as instituições democráticas não possuem mecanismos adequados para a concretização da representação prospectiva, nem tampouco a votação retrospectiva geraria incentivos adequados para que os governantes atuem com responsabilidade.

Desta forma, embora não seja pretensão do presente texto o aprofundamento neste tema, mostra-se relevante assinalar que ainda prevalecem fortes indícios de que, na vivência democrática no Brasil, os mecanismos de accountability vertical exercidos pela sociedade em direção aos agentes políticos e à burocracia estatal não eleita ainda são frágeis e mereceriam avanços tanto nas práticas institucionais quanto na cultura política da sociedade brasileira.

Entretanto, após essas precárias considerações sobre as peculiaridades do atual período pós-redemocratização e a anterior análise institucional do TCU, o próximo capítulo buscará expor algumas possibilidades de contribuição dos Tribunais de Contas na intensificação de formas alternativas de controle, como expressão de avanços institucionais em direção à tão propalada consolidação da democracia no Brasil.

### 3.CONTRIBUIÇÃO DO TCU À DEMOCRACIA NO BRASIL

Partindo-se da idéia básica de que a necessária accountability em um sistema democrático exige mais do que as sanções eleitorais decorrentes dos mecanismos de controle vertical – os eleitores poderiam premiar ou reprovar os candidatos e os governantes mediante o voto - decorrente da crença ainda prevalecente de que a accountability vertical eleitoral enfrenta enormes dificuldades diante da ausência de mecanismos para sua efetivação, demandando-se, por consequência, sanções de outras ordens aos atos ilícitos dos representantes, disponibilização de informação em quantidade e qualidade minimamente adequadas e efetiva participação política em algum nível disseminado na sociedade (Miguel, 2005), será realizada uma tentativa de sistematizar oportunidades estratégicas franqueadas pelo sistema político através dos Tribunais de Contas para a ativação de mecanismos institucionais de controle, sintetizados em quatro processos centrais:

- promover formas alternativas de responsabilização de agentes públicos, que teriam baixa probabilidade de sofrer sanções de cunho eleitoral ou que tais sanções não gerariam os incentivos adequados a que os governantes não praticassem quaisquer desvios de conduta;

- disponibilizar informação qualificada sobre a atuação de agentes políticos e da burocracia estatal, caracterizando-se como fonte alternativa relevante de informação no processo democrático;

- disponibilizar diretamente à sociedade formas institucionais de controle;

- possibilitar a ativação de outras instituições de controle, consolidando redes de controle.

Esses quatro eixos de contribuição de instituições de controles horizontais como o TCU poderiam alimentar alguns dos processos centrais propostos por Dahl (1997) como característicos de um regime poliárquico, quais sejam, contribuir para a formulação de preferências do eleitorado, produzindo e disponibilizando informação de qualidade, constituindo-se assim como fonte alternativa para a circulação da informação e por consequência contribuir para que tais preferências sejam expressadas via ação individual ou coletiva e, a nosso ver de grande relevância, permitir que essas preferências sejam consideradas no processo decisório estatal.

Para tanto, necessário se faz retomar a noção de accountability horizontal realizada por O'Donnell (1998, p. 14), exposta no capítulo referente à análise do

desenho institucional do TCU, caracterizada como uma forma de controle realizada por agências estatais relativamente autônomas, com mandato legal e instrumentos operacionais adequados para exercer controles rotineiros sobre as atividades político-administrativo-financeiras de outros agentes estatais que podem a vir a ser qualificadas como ilícitas, com a possibilidade de aplicação de sanções legais, além da avaliação de políticas públicas.

A partir, então, dessa função política de exercer controles rotineiros sobre as atividades político-administrativo-financeiras dos agentes públicos, tendo como base parâmetros previamente definidos, como legalidade e eficiência, quais seriam especificamente as oportunidades de contribuição institucional do TCU para o avanço nas práticas democráticas?

Dessa maneira, a partir dos subsídios lançados com a anterior análise institucional do TCU, será realizada uma tentativa de estabelecer um vínculo entre funções políticas da Corte de Contas e a possibilidade de contribuição para os aspectos acima expostos como relevantes para o aprofundamento das instituições poliárquicas, dentro do contexto de insuficiência dos mecanismos de controle vertical fundados nas relações eleitorais.

### **3.1. Formas alternativas de responsabilização de agentes públicos.**

Conforme exposto na análise institucional do TCU, no atual modelo político brasileiro, os Tribunais de Contas possuem amplos poderes de responsabilização de agentes públicos, podendo aplicar sanções e imputar a obrigação em reparar os danos patrimoniais causados aos cofres públicos, decorrentes de desvios de condutas, passando, assim, a depender menos de instituições chamadas “transmissoras” (Speck, 2000, p. 176) para aplicar efetivamente sanções, ainda que muitas críticas puderam ser tecidas ao nível de eficácia de tais punições, mesmo com perspectivas futuras de melhorias a partir de mudanças pontuais no arranjo institucional.

Além disso, viu-se também que o TCU conta com a possibilidade de aplicar outras sanções que atingem diretamente a vida política de agentes públicos, como a inabilitação para o exercício de função na Administração Pública por até oito anos, o que tem sido utilizado de maneira cada vez mais intensa nos últimos anos, conforme os dados expostos quando da análise institucional do TCU. Embora não se trate

propriamente de sanção imposta pelo TCU, a possibilidade de a Justiça Eleitoral declarar inelegíveis candidatos que tiveram contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas tem criado uma teia de responsabilidades de cunho político-administrativo que certamente muito contribui para o incremento do nível de controle político existente no sistema político.

Nesta perspectiva, e juntamente com outras inúmeras formas disponibilizadas pelo sistema político para a responsabilização de agentes que se afastam dos parâmetros previamente definidos de legalidade, economicidade e eficiência – formas essas sobretudo relacionadas ao Poder Judiciário, como ações populares, ações civis públicas e ações penais, as primeiras movidas por qualquer cidadão, e as seguintes propostas principalmente pelo Ministério Público - o aparato institucional democrático disponibilizaria diversos mecanismos de controles horizontais, muitos deles ativados pela sociedade, que avançam para além das práticas relacionadas às eleições.

Conforme se pôde expor a partir dos dados constantes dos relatórios anuais de atividades do TCU, as formas de controles horizontais ativadas por outros órgãos (representações e solicitações do Congresso Nacional) e ativadas diretamente pela sociedade (denúncias) têm representado parcela cada vez mais significativa do total de processos julgados na Corte Federal de Contas, denotando também um quadro de intensificação da utilização dos meios institucionais de controle, fator apontado pela literatura como necessário ao aprofundamento das práticas democráticas.

Segundo ressalta O'Donnell (2004, p. 22), tais mecanismos de controles horizontais seriam especializados, contínuos, proativos e com altos níveis de institucionalização – o que se tentou comprovar no caso do TCU - capazes, dessa maneira, de averiguar de modo adequadamente técnico a conduta de agentes públicos, a partir de critérios de legalidade e eficiência, podendo aplicar sanções às práticas consideradas ilícitas ou antieconômicas.

No quadro anteriormente exposto de insuficiência e falibilidade dos mecanismos de controle vertical centrados nas eleições, com alto custo da informação e baixos incentivos para que o governante atue de acordo com as expectativas dos eleitores, as formas institucionais de responsabilização providas pelos Tribunais de Contas, muitas delas disponíveis diretamente à sociedade, como as denúncias (§2º, do art. 74, CF/88), mostram-se, a nosso ver, de grande

relevância para a coibição de atos ilícitos no condução dos negócios estatais por agentes públicos.

Não se quer, com isso, sustentar que as instituições de controles horizontais no Brasil poderiam representar a solução definitiva para todos os males do sistema representativo brasileiro, nem tampouco que a accountability horizontal possa vir a substituir por completo as formas de controle vertical presentes nos mecanismos eleitorais. Conforme ressalta O'Donnell (2004, p. 15), a accountability vertical tem uma prioridade lógica, já que sem a possibilidade de escolher governantes e retirá-los de seus postos mediante o voto não se teria, por definição, um regime democrático.

Além disso, conforme pôde-se brevemente constatar no caso do TCU, existem significativos entraves e déficits de eficácia também nas formas de atuação dos Tribunais de Contas, como por exemplo processos sustentados em uma perspectiva eminentemente retrospectiva, com prevalência de averiguação passada de condutas individuais e aplicação de sanções, com baixas taxas de recuperação dos valores perdidos para a corrupção, fraudes e desperdícios, além de uma crônica dependência do Poder Judiciário, que também enfrenta suas próprias crises, em garantir em última palavra os resultados dos julgamentos dos Tribunais de Contas.

Entretanto, a existência concomitante de tais mecanismos de controles horizontais tem se mostrado de grande relevância nos sistemas políticos, e conforme sustentado por O'Donnell, tem um papel fundamental a ser jogado em contextos de fragilidades decorrentes das instituições representativas, com problemas congênitos praticamente insuperáveis, conforme parte da literatura sustenta.

A dimensão democrática da responsabilização, decorrente dos vínculos de delegação existentes nas instituições representativas e a indispensável necessidade em se gerar incentivos para que o representante atue de acordo com as expectativas do representado, encontraria respostas institucionais de grande relevância em instituições como o TCU.

E isso assume perspectivas mais significativas a partir da constatação de que boa parte do agir público, desde a implementação de políticas públicas até a provisão de serviços públicos, encontra-se submetida a parâmetros de legalidade, além do que a previsão constitucional do princípio da eficiência e a possibilidade de exercício do controle sob o aspecto operacional permitem, conforme se viu na análise institucional do TCU, que os Tribunais de Contas avaliem de maneira muito

mais ampla políticas públicas e o desempenho das instituições responsáveis por sua implementação.

Somando-se a essas importantes inovações constitucionais com ambientes políticos competitivos (Pereira, Melo e Figueiredo) e disponibilização de recursos organizacionais adequados – orçamento e pessoal – o crescente ativismo do Tribunal de Contas da União, caracterizado pela capacidade de, além de atender as demandas pré-programadas e rotineiras, investir em políticas de fiscalização e controle e responder ao ambiente externo, poderá contribuir para a redução dos elevados níveis de irresponsabilidade dos agentes públicos, dentro da impunidade geral marcante da realidade brasileira, avançando assim para um democracia mais consolidada.

### **3.2. Produção e disponibilização de informação qualificada.**

Pela própria característica de exercício de controles rotineiros, os Tribunais de Contas constituem-se em fontes de produção constante de informação sobre a atuação dos agentes políticos, da burocracia estatal e sobre o desempenho dos órgãos estatais. Somando-se a isso a autonomia garantida pelo sistema político, a presença de recursos organizacionais em certa medida adequados e um ambiente político efetivamente competitivo, capazes de gerar significativos incentivos ao ativismo da Corte de Contas (Pereira, Melo e Figueiredo, ano), estariam presentes incentivos adequados para uma produção de informação de maneira isenta e qualificada.

Dessa maneira, mesmo se tratando de informação endógena, produzida a partir do próprio Estado, essa posição de autonomia e os incentivos adequados para o seu exercício de fato poderiam caracterizar o TCU como fonte alternativa de informação, indispensável para o exercício adequado da accountability no sistema democrático, dentro do contexto de assimetria da informação entre representantes e representados, caracterizado pela possibilidade de o representante valer-se de sua posição estratégica para promover seus próprios interesses em detrimento do eleitor (Neto e Tafner, 2002, p. 15), diante da pouca capacidade deste em saber o que o agente está fazendo.

Tal disparidade na oferta da informação ao mandante estaria relacionada ao seu alto custo, ocasionado pelas dificuldades na sua produção ou disponibilização –

saber o que os agentes públicos fazem – e no seu processamento – saber se o que eles fazem é melhor para os representados do que o status quo. Tais dificuldades na produção, disponibilização e processamento da informação seriam decorrentes de fatores como a crescente complexidade dos temas enfrentados pelo Estado, a pouca disponibilidade de tempo, a falta de interesse dos eleitores em geral, absorvidos cada vez mais por suas atividades cotidianas, e pelo próprio insulamento das instituições e dos agentes públicos.

Além dos aspectos intrínsecos ao funcionamento das cadeias de delegação existentes nos sistemas políticos representativos, outra questão central que se põe em discussão, de cunho normativo, se refere ao fato de que, se as instituições políticas tem fundado sua legitimidade e sua autoridade nos próprios indivíduos, o caráter de publicidade dos atos estatais se tornaria indispensável. Tal publicidade se exteriorizaria mediante a exposição dos atos em si praticados pelos agentes públicos, as razões que o fundamentaram e também os procedimentos que conduzem a essas decisões, ainda que em todas as atuais democracias, diversos níveis de restrições à publicidade dos atos do poder público têm sido admitidos (O'Donnell, 2004, p. 16).

Quanto ao aspecto das dificuldades relacionadas ao processamento da informação acerca dos atos do poder público pelo eleitor considerado padrão, que se depara com as complexidades dos temas públicos em paralelo com seus afazeres e com suas atividades privadas, agências de accountability horizontal como o TCU, inseridas em um contexto de atuação estratégica para o fortalecimento das formas de controle exercidas pela sociedade, cumprem um papel relevante de sistematizar e reduzir o excesso de tecnicismo das informações ofertadas pelas instituições públicas.

Desta feita, o excessivo otimismo com que se tem muitas vezes encarado a questão da disponibilização da informação por órgãos públicos (Falk, Wolmer, 2006, p. 85), principalmente por meio da internet - na maioria das vezes dados técnicos e pouco sistematizados, gerando dificuldades para os cidadãos avaliarem efetivamente ações governamentais a partir de tais dados - pode encontrar respostas mais concretas nas instituições de accountability horizontal como TCU, capazes de processar de maneira isenta tais dados e ofertar à sociedade informações chamadas aqui de qualificadas, justamente porque disponibilizadas por instituição fora do aparato do órgão responsável por uma dada política pública e com

capacidade de reduzir a complexidade de tais informações mediante a sistematização e a realização de juízos críticos sobre tais dados.

Indo além, tais questões estariam inseridas na capacidade das agências de accountability horizontal em reduzir os custos de transação despendidos nas atividades de monitoramento, ínsitas aos controle, em decorrência de suas características de especialização, profissionalização, autonomia e capacidade de análises sistêmicas em complexas questões de políticas públicas (O'Donnell, 2004). Dentro desse contexto, instituições como TCU têm ampla capacidade em formular indicadores sociais, possibilitando avaliações de resultados, embora não se deva superestimar os benefícios de tal capacidade, já que “o processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos” (Jannuzzi, 2002, apud Falk, Wolmer, 2006, p. 85).

Além dessa capacidade em obter, processar e disponibilizar informação sobre a atuação de agentes e órgãos públicos, o TCU exerce uma função de importante dispersor de informação a diversas outras instituições de controle, ativando outras instâncias decisórias capazes de promover distintos níveis de responsabilidade, como Ministério Público, Poder Judiciário, Advocacia-Geral da União, Estados e Municípios. Considerando a compartimentalização de atribuições típica de um Estado liberal, preocupado com a questão da limitação do exercício do poder, tal função assume grande relevo no estabelecimento de vínculos entre diversas instituições responsáveis por esferas distintas de responsabilidade.

Dessa maneira, em temas sensíveis e de grande visibilidade como corrupção, fraudes, desvios e perdas sistêmicas de recursos públicos, a consolidação desses vínculos entre as inúmeras instituições de accountability horizontal pode cumprir um papel relevante no atendimento das expectativas sociais de redução dos elevados níveis de impunidade presentes na realidade brasileira, um dos fatores que têm sido apontados como responsáveis pela corrosão da crença nas instituições democráticas já referido neste texto.

Para o TCU, por exemplo, que constitucionalmente se limita à apuração de responsabilidades político-administrativas, imputando sanções como multas, afastamento do cargo, obrigação em reparar os danos, expedição de determinações a órgãos, entre outras, a ativação de instituições responsáveis por outras esferas de responsabilidade, como a penal, que permite sanções mais graves como a privação

da liberdade, mostra-se essencial no combate a esses desvios de conduta, atendendo também às expectativas sociais de imposição de sanções efetivas dentro do alarmante quadro da impunidade no Brasil e possibilitando o incremento dos desestímulos às condutas ilícitas praticadas por agentes públicos.

Outro função de grande relevo atribuída pela Constituição Federal ao TCU é a de provedor de informação às Casas do Congresso e suas respectivas comissões (VII, do art. 71 da CF/88), considerando a baixa capacidade técnica e informacional dos parlamentares, decorrentes das altas taxas de renovação dos mandatos (Neto e Tafner, 2002, p. 20) e dos baixos incentivos institucionais internos das casas legislativas para a especialização temática de seus membros nas comissões (Figueiredo e Limongi, 2004).

Na análise institucional do TCU, pôde-se constatar empiricamente que o Congresso Nacional tem se valido de maneira cada vez mais intensa das solicitações dirigidas ao TCU, seja para o provimento direto de informações, seja para a realização de fiscalizações, que produzirão em seguida as informações demandas pelo Legislativo. Conforme se sustentou naquele capítulo, tais dados podem significar indícios relevantes de um processo de intensificação dos mecanismos institucionais de controles horizontais na democracia brasileira.

Por fim, no que se refere à disponibilização de informação sobre a atuação do aparelho estatal à sociedade, deve-se ressaltar que o TCU tem adotado uma política de intensificação da circulação da informação, sobretudo com o reconhecimento de que, em sociedades de massa, não se pode prescindir da intermediação dos veículos de comunicação, principalmente os grandes meios jornalísticos.

Tal estratégia assumiria a dupla função de informar a sociedade dos meios disponíveis para o exercício do controle, promovendo a facilitação de seu acesso, conforme expomos sobre os instrumentos criados para reduzir os custos na realização de denúncias por parte de cidadãos, e informar sobre a atuação em si dos agentes políticos, da burocracia estatal e das instituições públicas, na tentativa de suprir, ao menos em parte, os déficits informacionais a que estão submetidos os eleitores em geral, reduzindo também o custo da informação. Conforme ressalta O'Donnell (2004, p. 17):

Por su parte, algunas agencias asignadas pueden hurgar en los que a veces son ámbitos recónditos de las agencias que supervisan. Generalmente, esto aporta información pública que circula libremente. Esta información puede ser utilizada por aquellos que están ejerciendo *accountability* vertical, no sólo electoral sino también para acciones de *accountability* societal. Poca de esta información existiría si no fuera por el funcionamiento de la AH. De hecho, la

disponibilidad pública de esta información es un efecto lateral, no necesariamente planeado, del funcionamiento de instituciones de balance y asignadas. Este efecto provee eslabones que al menos potencialmente fortalecen la *accountability* electoral y la societal.

### **3.3. Disponibilização, diretamente à sociedade, de mecanismos institucionais de controle**

Conforme se viu brevemente da análise institucional do TCU, o sistema político disponibiliza diretamente à sociedade a ativação de mecanismos de controle a serem realizados pelo Tribunal de Contas, consubstanciado essencialmente mediante a possibilidade de formulação de denúncias por cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, sobre irregularidades praticadas por agentes públicos federais ou que administrem recursos federais.

A partir de tais demandas externas, diversos processos podem ser deflagrados no interior da Corte de Contas, com vistas a apurar tais irregularidades e promover a responsabilização pertinente, podendo-se originar processos de fiscalizações (auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos, conforme Regimento Interno do TCU), processos de tomada de contas especial, quando constatado um prejuízo, desvio ou desfalque ao erário, ou tais informações serem apreciadas juntamente com as contas anuais do respectivo órgão, possibilitando uma análise global da gestão de um órgão em um dado período.

Dentro da idéia anteriormente exposta da insuficiência dos incentivos gerados pelos mecanismos representativos centrados nas eleições e da necessária presença de outros mecanismos institucionais de responsabilização dos agentes públicos por seus desvios de conduta, a possibilidade de formulação de demandas ao TCU, seja via ação individual, seja via ação coletiva, a nosso ver representa possibilidade institucional de efetivação da *accountability* vertical, mediante formas de controle horizontais. Em suma, a partir de iniciativas advindas da sociedade no exercício do monitoramento das atividades públicas, ativam-se mecanismos de controle horizontais hábeis a promover responsabilização efetiva à atos ilícitos praticados por agentes públicos.

Conforme conceituação formulada pela literatura (Smulovitz e Peruzzotti, 2000, apud O'Donnell, 2004, p. 14), essas formas de exercício de controle e monitoramento realizadas diretamente pela sociedade, mas não inseridas no

contexto eleitoral, poderia ser chamada de “accountability vertical societal”, que se manifestaria por múltiplos canais institucionais e não institucionais. Entre os canais institucionais, estaria presente a possibilidade de ativação de agências estatais de controle, como o TCU.

Poderia se sustentar também, em apoio a O’Donnell (2004), que sociedades com níveis razoáveis de organização e mobilização, juntamente com meios de comunicação livres e atuantes em sua função de produzir e disseminar informação, inclusive sobre atos e transgressões de agentes públicos, podem gerar significativos incentivos políticos para a difícil tarefa das instituições de accountability horizontal em promover a responsabilização em casos de desvios de condutas. Assim como a percepção social do ativismo das agências de controles horizontais pode vir a gerar incentivos às iniciativas de controle advindas da sociedade.

#### **3.4. Possibilitar a ativação de outras instituições de controle, consolidando redes de controle**

Conforme anteriormente assinalado, coexistem nos atuais sistemas políticos democráticos diversas instituições que exercem accountability horizontal, além dos controles políticos exercidos tradicionalmente entre legislativo, executivo e judiciário, chamados por O’Donnell de accountability horizontal de balanço (1998, 2004). Somando-se a essa pluralidade de instituições, a segmentação de parcelas de atribuições entre distintas agências de accountability exige que, para um combate efetivo dos desvios de condutas, fraudes, corrupções e falhas sistêmicas, elas atuem de forma integrada, compartilhando informações, pessoal, procedimentos investigatórios e expertise.

Tal afirmação é empiricamente constatável no sistema político brasileiro. Sob um primeiro aspecto, os três poderes exercem níveis de supervisão mútua em diversas questões definidas constitucionalmente. Logo em seguida, têm-se os dois principais órgãos constitucionais autônomos detentores de atribuições de controles horizontais, que são o Ministério Público e o Tribunal de Contas. A isso se agrega o fato de o Estado brasileiro se estruturar, a partir do arranjo federativo, em unidades sub-nacionais, reproduzindo-se, em parte, tal desenho institucional no nível dos Estados Federados, e com maiores restrições no caso municipal. Agregando-se a essas instituições políticas de previsão constitucional, subsistem diversas outras

instituições que, cotidiana ou ocasionalmente, exercem algum nível de controles horizontais, como agências reguladoras, as polícias, instituições como COAF, CADE e Receita Federal e órgãos de controle interno, como Controladoria-Geral da União.

Desse breve parágrafo já se tem uma pequena noção do complexo de instituições que convivem no sistema político exercendo, em maior ou menor grau, de maneira especializada ou não, controles horizontais sobre as atividades de outras instituições e agentes públicos.

Entretanto, conforme sustentamos anteriormente, a peculiaridade dos Tribunais de Contas da União nesse complexo de instituições residiria no fato de seu alto grau de profissionalização, estabilidade de sua estrutura e autonomia, previstas no sistema e neste caso, exercida de fato, em razão de outras variáveis organizacionais e políticas antes abordadas, e pelo fato de exercer controles rotineiros e especializados sobre a atuação político-administrativo-financeira de agentes e instituições públicas.

Apesar dessas peculiaridades institucionais, o TCU também avalia parcelas limitadas de responsabilidades por desvios de condutas praticadas por agentes públicos. Outras esferas de sanções dependem do acionamento de outras instituições, principalmente o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União. Como se vê, uma abordagem mais ampla da efetividade das ações estatais contra os desvios de condutas de agentes públicos exige a participação conjunto de diversas agências de accountability horizontal.

Certamente o fato de o sistema político brasileiro contar com essa constelação de instituições que exercem controles horizontais, seja de maneira central e prioritária como o TCU, seja em conjunto com outras atribuições, como os demais poderes e o Ministério Público, causa extrema perplexidade na opinião pública, diante de baixos níveis de efetividade das ações de combate às inúmeras mazelas no trato com a coisa pública, constantemente enumeradas neste texto, percepção essa que estaria se acentuando diante da crescente visibilidade de tais eventos na mídia, a partir de ações deflagradas pelas instituições de controle ou até mesmo por investigações comandadas por jornalistas.

Outra questão de destaque nesse debate, também abordada por O'Donnell (1998) e que parece adaptar-se plenamente ao caso brasileiro, é o papel indispensável do Poder Judiciário no fechamento desse sistema, em decorrência do chamado princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição

Federal), caracterizado, em outras palavras, pela possibilidade quase total em se submeter quaisquer lesões a direitos, inclusive atos do poder público – o que inclui também as ações das instituições de controle - ao crivo dos Tribunais.

A partir dessa idéia da existência de uma rede de agências de accountability horizontal, os tribunais deteriam essa função de fechamento do sistema, já que em último caso, todas as ações estatais estariam fundadas na lei e na Constituição, possibilitando a apreciação de tais matérias pelo Judiciário. Embora não desenvolva o tema, O'Donnell (1998, p. 17) expõe sobre a necessidade de comprometimento desses tribunais com os valores da accountability, caso contrário, as ações das agências autônomas de controle restariam inócuas, já que muitas vezes se veriam desconstituídas por um órgão do Judiciário.

Pudemos observar que o TCU encontra-se atento a essa realidade, envidando esforços no sentido de incrementar a consistência técnica de suas decisões, de possibilitar um processo com uma duração razoável e que respeite os direitos individuais dos que são submetidos à sua ação fiscalizatória, além de um esforço de diálogo e aproximação com o Poder Judiciário. Apesar disso, caso não haja uma melhor compreensão dos juízes e tribunais da relevância da atuação de instituições como TCU e os valores que elas abraçam no exercício da accountability, tais atividades podem encontrar sério déficit de eficácia, caso não se mantenham nas instâncias do Judiciário brasileiro.

Além disso, quando ações estatais de coibição ao mau uso dos recursos públicos são bloqueadas pelo Poder Judiciário, tais eventos não são bem vistos e compreendidos pela opinião pública, diversas vezes levantando-se suspeitas até mesmo da idoneidade de magistrados e tribunais. Embora tal discussão não esteja no escopo do presente trabalho, tais disparidades dentro do aparelho estatal reforçam a necessidade de uma atuação próxima, conjunta, coordenada e bem compreendida entre as instituições públicas, sobretudo entre as instituições de accountability horizontal e o Poder Judiciário, que em certa medida é constantemente acionado para fazer valer as decisões de órgãos como o TCU.

Como se vê, o TCU encontra-se imerso em um ambiente institucional de limitações a suas esferas de atuação, restringindo-se sua atuação a responsabilidades de índole político-administrativo, dependendo da ativação de outras instituições como AGU, Ministério Público e Poder Judiciário para a aplicação ou efetivação de sanções.

Desta maneira, o sentido que se emprega à capacidade do TCU em ativar essas instituições nos aproxima à idéia de rede, como complexo de agências que interagem com vistas à promoção de diversas ações voltadas à responsabilização de agentes públicos que pratiquem atos ilícitos ou contrários ao interesse público. Sem dúvidas existem diversos campos de sobreposição e disputas em torno das atribuições no interior desse plexo de instituições, entretanto a melhoria atual da compreensão da possibilidade em maximizar os ganhos das ações de controle tem levado à uma certa aproximação entre essas instituições, que se formaliza principalmente mediante o mecanismo dos acordos de cooperação.

Essa questão de cooperação, participação e interveniência de diversas instituições nas atividades de controle também foi abordada por Speck (2008), ao expor que as diversas fases dos processos de auditoria governamental podem perpassar por inúmeras instituições, desde a detecção das falhas sistêmicas ou dos ilícitos na administração pública, até o diagnóstico, tratamento das questões e implementação das medidas necessárias às melhorias determinadas ou sugeridas pelas instituições de controle, que como vimos, depende em boa medida da capacidade do órgão de controle em obter a adesão do órgão submetido à ação de controle.

Deve-se ressaltar também, conforme anteriormente abordado a partir dos textos de O'Donnell (1998 e 2004), que existem interações específicas entre formas de controle exercidas diretamente pela sociedade e os mecanismos de controle horizontal, o que se tentou expor no caso do TCU mediante a possibilidade de formulação de denúncias por cidadãos, associações, sindicatos e partidos políticos, além do que ambientes sociais de intensa participação, monitoramento e livre circulação da informação poderiam gerar incentivos às instituição de accountability horizontal para o cumprimento de suas difíceis tarefas de promoção de responsabilização de agentes públicos.

Seria possível, assim, afirmar sobre a existência de um processo de retroalimentação entre ambientes sociais minimamente organizados e com alguma capacidade em acompanhar as ações governamentais e o crescente ativismo das instituições de accountability horizontal e, por seu turno, a intensificação da atuação das agências de controle poderiam enviar sinais à sociedade acerca da disponibilidade dos mecanismos institucionais de controle, além da mencionada importância da disseminação da informação.

#### 4. CONCLUSÃO

Assim como assentado nas conclusões preliminares da análise institucional do TCU, os Tribunais de Contas no Brasil e, especificamente, o Tribunal de Contas da União possui efetivamente características organizacionais autônomas: não se insere estruturalmente nos demais poderes, detém atribuições em nome próprio, administra autonomamente seus recursos financeiros, administrativos, operacionais, tem significativa capacidade em definir suas políticas de auditoria e fiscalização (métodos, áreas a serem fiscalizadas, tempo), seus membros revestem-se de garantias necessárias para exercer um juízo adequadamente isento e objetivo das matérias submetidas à sua apreciação, sua burocracia técnica detém autonomia em seus posicionamentos garantida por lei e a Corte possui aptidão para aplicar por si mesmo sanções e adotar medidas corretivas.

Vimos que a presença dessas características se mostra favorável, e até mesmo necessária, às atividades desempenhadas por instituições de accountability horizontal, voltadas à responsabilização de agentes públicos e à avaliação de complexas questões relacionadas à políticas públicas.

Somando-se a esses fatores institucionais favoráveis ao TCU, algumas variáveis organizacionais tem contribuído para o incremento do ativismo do Tribunal de Contas da União no período pós-Constituição de 1988, podendo-se citar a disponibilidade orçamentária em certa medida adequada para o desempenho de suas atribuições, bem como o recrutamento de pessoal qualificado via concurso público, fator primordial nas tarefas levadas a cabo pelo TCU, além da intensificação da competição política no nível federal, capaz de gerar incentivos ao incremento da atuação do TCU.

Constatou-se também que a previsão constitucional do arcabouço institucional do TCU e a estabilidade dessas regras ao longo dos últimos vinte anos contribui para a consolidação do atual modelo constitucional, conferindo-se grande respaldo ao controle político-administrativo-financeiro exercido pelos Tribunais de Contas.

Além disso, a nosso entender, o crescente ativismo do TCU insere-se em um contexto bastante peculiar, decorrente da confluência de três fatores fundamentais: esgotamento do Estado Fiscal em meados da década de 80, crescimento da demanda em torno da provisão de bens e serviços públicos após a Constituição de

1988, decorrente da abertura do sistema político, e o próprio ambiente de paulatinos avanços nas práticas e nas instituições democráticas, intensificando-se as demandas externas – outros órgãos, cidadãos, partidos políticos, associações, mídia –em direção às instituições de controle.

Os dois primeiros fatores seriam causa da crescente percepção social em torno das questões relacionadas à melhoria da eficácia das ações governamentais e do combate às perdas de recursos públicos, em um ambiente de crescente escassez.

No presente texto, as discussões acerca da democracia no Brasil pós-Constituição de 88 giraram em torno basicamente da fragilidade dos mecanismos institucionais de controle vertical fundados nas relações eleitorais, a partir do conceito de democracia delegativa formulado por O'Donnell, ainda que com diversos temperamentos e críticas, em decorrência das peculiaridades dos avanços institucionais no Brasil.

Nesse contexto, as instituições de controles horizontais supririam em diversas frentes os entraves existentes nas relações verticais eleitorais, contribuindo para a intensificação das interações políticas em torno de questões como a coibição do mau uso ou desvio de recursos públicos, controle e permeabilidade da atuação estatal às expectativas sociais e prestação de contas.

Na tentativa de sustentar tais idéias, buscou-se expor sobre quatro grande processos definidos aqui como centrais para a contribuição do TCU na consolidação das práticas e relações democráticas no Brasil: promoção de formas alternativas de responsabilização de agentes públicos, que teriam baixa probabilidade de sofrer sanções de cunho eleitoral ou que tais sanções não gerariam os incentivos adequados a que os governantes não praticassem quaisquer desvios de conduta; disponibilização de informação qualificada sobre a atuação de agentes políticos e da burocracia estatal; disponibilização de formas institucionais de controle à sociedade e, por fim, possibilidade de ativação de outras instituições, consolidando redes de controle.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988, p. 5-33.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia política*, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. Edusp, São paulo, 1997.

FALK, James Anthony; WOLMER, Luiz Geraldo Santos. Disponibilidade e uso de informações para Controle Social: o caso do Distrito Sanitário III do Recife. *Revista do TCU*, ano 36, n. 107, jan/dez de 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Políticas Orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, 2002, p 51 a..

\_\_\_\_\_, LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. *Plenarium* (Revista da Câmara dos Deputados), 2004, p. 41-56

\_\_\_\_\_, LIMONGI, Fernando. Processo Orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 737-776.

FIGUEIREDO, Carlos M.; MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. A ser publicado em *Comparative Political Studies*, sept. 2009, vol. 42, Issue 49, autorizado pelos autores.

Informe Anual do Latinobarometro 2007. Disponível em [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Manual de Auditoria Operacional – Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_. A mídia e o declínio da confiança na política. *Sociologias*, n. 19, Porto Alegre, jan./jun. 2008.

NETO, Octavio Amorim; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados, Revista e Ciências Sociais*. vol. 45, n. 1, Rio de Janeiro: 2002, p. 5 a 38.

O'DONNELL, Guillermo. "Delegative Democracy". Working Paper Series, The Helen Kellogg Institute for International Studies. 1994.

\_\_\_\_\_, Guillermo. Accountability horizontal. Agora, n. 8, 1998, pp. 5-34.

\_\_\_\_\_, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre de 2004, pp. 11-31.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. Revista do TCU. v. 108 – Brasília. TCU, 2007

PAIVA, Denise; SOUZA, Marta Rovey; LOPES, Gustavo de Faria. As percepções sobre a Democracia, Cidadania e Direitos. Opinião Pública, vol 10, num. 02. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2002, pp. 368-376.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 2, 2001.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Opinião Pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. Opinião Pública, v. 11, n. 2, Campinas, 2005.

RODRIGUES, Walton Alencar. O Controle da Regulação no Brasil. Revista do TCU, n. 104, abril/junho de 2005, disponível em [www2.tcu.gov.br](http://www2.tcu.gov.br).

SOUZA, Alfredo José de et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

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

\_\_\_\_\_, Bruno Wilhelm. Government auditing in Brazil. The powers of the TCU and its cooperation with other control institutions. Paper apresentado em “Accountability and Political Corruption in Democratic Brazil” na Universidade de Oxford, em 23/05/2008, autorizado pelo autor.

VIANNA, Luiz Werneck. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à Brasileira. Dados, v. 39, n.3, Rio de Janeiro, 1996.