



O Papel Central dos Tribunais de Contas para o Controle de Contas e a Democracia

Marco Antonio Carvalho Teixeira¹

Professor e coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da FGV EAESP
marco.teixeira@fgv.br

RESUMO

O presente artigo traz uma reflexão sobre a importância do controle externo sobre a gestão governamental em duas frentes: para a gestão do dinheiro e do patrimônio público, bem como em relação à democracia. Para tanto, traz primeiramente a discussão acerca do sentido de controle, de suas modalidades e descreve o sistema de controle no Brasil. Na sequência foca a discussão no papel dos tribunais de contas, trazendo sua evolução institucional como foco nas suas atribuições, bem como a centralidade do seu corpo dirigente na tomada de decisões dessas instituições que são chaves para a afirmação dos princípios republicanos e na efetivação dos valores democráticos.

PALAVRAS-CHAVE: Controle; Tribunais de Contas; Democracia.

ABSTRACT

This article offers a reflection on the importance of external control over government management in two aspects: for the management of public funds and assets, as well as in relation to democracy. To this end, it first discusses the meaning of control, its modalities, and describes

¹ Professor e coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da FGV EAESP, onde desenvolve pesquisas sobre controle e democracia. Escreve este artigo como convidado especial da revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas.

the control system in Brazil. It then focuses the discussion on the role of the courts of accounts, highlighting their institutional evolution with an emphasis on their responsibilities, as well as the centrality of their governing body in decision-making within these institutions, which are key to affirming republican principles and realizing democratic values.

KEYWORDS: Control; Courts of Accounts; Democracy.



INTRODUÇÃO: CONTROLE, DINHEIRO PÚBLICO E DEMOCRACIA

A palavra controle assume diversas conotações imprecisas quanto aos seus significados e implicações: dominação, direção, limitação, fiscalização, vigilância, verificação e registro (Martins Jr., 2002), e também pode ser definida, resumidamente, como o ato ou o poder de controlar alguma coisa quer seja em relação ao alcance de um objetivo ou em relação aos limites impostos pela regra do jogo para aqueles que dele participam. A realização do controle requer, no mínimo, a existência de dois agentes (o controlador e o controlado).

Carlos Estevam Martins (1989, 1994), ao propor uma ampla discussão sobre a dimensão e implicações políticas em torno da palavra controle, afirma que o debate acadêmico em torno dos órgãos de controle e suas conexões com a democracia tardou a chegar ao Brasil em decorrência do histórico de instabilidades do sistema político brasileiro, que trouxe para a dimensão da interpretação da palavra controle um significado muito mais próximo das relações com o autoritarismo, submissão e dominação, típicos da ação do governo em períodos como o Estado Novo (1937-1945) e o Regime Militar (1964-1982).

Corroborando com Martins, Speck (2000) registra que até o final dos anos 1980 as pesquisas sobre controle da administração pública e órgãos de controle de maneira geral se concentravam mais na área do direito discutindo a efetividade das decisões e na administração e economia com o debate sobre eficiência das políticas públicas relacionando-as com as auditorias realizadas pelos diferentes órgãos. Somente dos anos 1980 em diante é que as pesquisas chegam à ciência política e as discussões começam a alcançar a dimensão da importância dos mecanismos de controle para a garantia de que as relações entre Estado e sociedade se pautem por valores democrático-liberais e republicanos.



Porém, a importância do controle vai além de seu nobre papel para consolidação do Estado Democrático de Direito. Também existem outras razões que justificam a necessidade de se fortalecer o papel das instituições de controle sobre a administração pública. Speck destaca que, além das questões que visam impedir que os gestores públicos transgridam os limites do exercício do poder:

Qualquer governo deveria estar duplamente interessado em um controle efetivo sobre a administração dos seus recursos: para melhorar o desempenho de seus projetos políticos e para evitar escândalos envolvendo os seus integrantes. A primeira preocupação se baseia no cálculo econômico de custos e benefícios. Um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos disponíveis para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos (Speck, 2000).

Em seu argumento, Bruno Speck joga holofotes para a importância das instituições de controle em relação aos gastos públicos. Destaca tal quesito de natureza gerencial ao enfatizar que o maior interessado na eficiência dessas instituições seria o próprio governo, na medida em que evitar desvios de finalidade do dinheiro público pode representar maior quantidade de recursos a serem destinados às políticas sociais e aos projetos de desenvolvimento socioeconômicos, sem que para isso precise recorrer a instrumentos impopulares como o aumento de impostos ou a criação de novos tributos.

Entretanto, o sistema de controle também tem custo, e quanto mais complexas forem a estrutura e a ação do Estado, mais investimentos na profissionalização e na sofisticação tecnológica do aparato de controle serão necessários. Diante disso, faz-se fundamental que o gasto público com o sistema de controle produza como benefício ações efetivas voltadas para a preservação da integridade do patrimônio público. Mais do que isso, é preciso lembrar que a ação das instituições de controle tem impacto direto no fortalecimento da democracia e das instituições democráticas, na medida em que controla os limites das ações das autoridades eleitas e da burocracia a partir de regras preestabelecidas.

Para melhor compreender como se constitui o sistema de controle sobre a administração pública no Brasil, faz-se necessário recorrer a O'Donnell (1998) com o objetivo de trazer o debate para o campo específico dos controles democráticos sobre os governantes eleitos e a burocracia pública. Desse modo, torna-se importante uma melhor compreensão sobre quais mecanismos e instituições são responsáveis por promover a dupla dimensão do controle: o vertical e o horizontal, como será visto na próxima sessão.

1. O CONTROLE BIDIMENSIONAL

Guillermo O'Donnell (1998) divide o sistema de controle sobre a administração pública em duas dimensões, a vertical, que ele classifica como sendo as diferentes modalidades de

controle exercidas pela sociedade, suas organizações por pressão direta ou por atuação junto aos canais formais de participação junto às estruturas do Estado, notadamente dos governos quando se fala em políticas públicas.

A segunda é a horizontal, que se refere a separação de poderes e são os controles mútuos exercidos por eles no âmbito externo à estrutura governamental – Poder Legislativo, Sistema de Justiça e Tribunais de Contas – e, no âmbito interno, a estrutura governamental tendo como exemplo as controladorias, corregedorias, auditorias internas ou instrumentos específicos de autocontrole mantidos pelas organizações. Na próxima sessão será feita uma descrição dessas duas dimensões de controle.

1.1 Controle vertical

O controle vertical refere-se às ações que se dão fora da estrutura do estado e, portanto, são formas de controle desempenhadas pela sociedade. É caracterizado pela capacidade que as mais variadas formas de organização e mobilização social têm de se relacionar com o Estado, notadamente o governo, com vistas a influenciar suas decisões, cobrar demandas, denunciar mal-feitos, ou mesmo sugerir ações por parte de suas lideranças.

Entre os mecanismos de controles incluídos na dimensão vertical estão: o processo eleitoral que oferece ao cidadão o veto ou a permanência de governantes e representantes políticos; plebiscitos e referendos que decidem sobre questões fundamentais para a vida pública; a atuação dos diversos conselhos setoriais de políticas públicas que foram criados após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com o objetivo de promover o controle social destas, em um percurso que geralmente começa com a elaboração e o monitoramento das políticas públicas e pode chegar até o controle dos recursos nelas aplicados, além dos orçamentos participativos, audiências públicas e outras formas de protagonismo social.

Indagando acerca da eficiência do sufrágio como instrumento de controle sobre as autoridades eleitas, O'Donnell faz o seguinte alerta:

O que pode ser definido como o canal principal de accountability vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. (...) Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos (O'Donnell, 1998, p. 28-29).

Przeworski (1998, p. 63) considera fundamental que os eleitores disponham de diversos mecanismos para julgar os políticos, entre estes, os de informações e os institucionais. Porém, considera que as eleições acabam se transformando em um “instrumento



grosseiro de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais em apenas uma decisão”. Argumenta que, na avaliação de um governo, os cidadãos acabam se contentando apenas com os resultados, muitas vezes produzidos em condições que os próprios eleitores desconhecem e que podem esconder diversos tipos de negociações que contrariam o interesse público. Conclui que “a regra do voto retrospectivo só contribui para assegurar o controle se os cidadãos conhecerem não só o resultado obtido, mas também os outros resultados possíveis”.

O fortalecimento do controle vertical está diretamente vinculado com o aperfeiçoamento do controle horizontal. Não se pode prescindir de informações fidedignas sobre como foi aplicado o dinheiro público. Tais informações são produzidas e se encontram disponíveis nas agências estatais de controle, e o desafio é não apenas torná-las públicas, mas, sobretudo, fazer com que sejam compreensíveis para a maioria dos cidadãos e que estes consigam levá-las em consideração no momento de votar.

1.2 Controle horizontal

Ao enfatizar a importância da promoção do controle horizontal para a democracia, O’Donnell (1998) destaca o indispensável papel das atividades de controle mútuo (*checks and balances*) em que os poderes do Estado devem exercer uns sobre os outros. Para o autor, a relevância dos trabalhos das agências estatais de controle reside no fato de que essas:

Têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas a realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment, contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Os mecanismos de promoção do controle horizontal podem ser identificados de duas maneiras distintas: nas ações realizadas pelas instituições de controle interno e nas que são desempenhadas pelas de controle externo. Para melhor compreensão acerca das especificidades de cada uma dessas formas de controle, será feita na sequência, uma breve descrição das atividades que desenvolvem.

1.2.1 Controle interno

Por instituições de controle interno podem ser compreendidas as organizações intra-governamentais ou intrapoderes, como as corregedorias, as controladorias e as auditorias que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura da qual fazem parte. No caso do governo

federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) se enquadra formalmente nesse exemplo, na medida em que monitora a destinação dos recursos da União para a administração direta e indireta, assim como a dos recursos descentralizados para os estados, os municípios e as ações de parcerias que são realizadas com diversas organizações. Vale ressaltar que todo órgão público tem seu próprio mecanismo de controle interno.

No estado de São Paulo, a Controladoria Geral do Estado (CGE) desempenha a função de instituição de controle interno em todas as unidades vinculadas ao governo estadual paulista e exerce a fiscalização sobre os recursos do governo do Estado que são aplicados na administração direta, indireta ou por meio de parcerias.

Convém destacar a importância do controle interno na medida em que esse está inserido no cotidiano da administração pública e tem maior capacidade de identificar algum tipo de erro ou de desvio no decorrer do desenvolvimento da política pública, possibilitando, assim, que se evitem prejuízos maiores ao interesse público ao poder realizar correção de rota em políticas públicas no momento em que essas ainda estão sendo conduzidas. Os mecanismos de controle interno devem mobilizar os de controle externo toda vez que identificarem algum tipo de irregularidade, sob pena de ser responsabilizado por omissão.

Porém, a valorização dos instrumentos de controle interno está muito associada à vontade política, ou seja, depende muito da convicção do governante acerca de sua importância. No Brasil, a CGU tem sido a única instituição de controle interno com grande visibilidade pública. Os trabalhos da CGU ganharam mais organicidade e agilidade, sobretudo, quando o órgão passou a ser vinculado diretamente ao gabinete da Presidência da República, ganhando status de ministério.

Alertando sobre a fragilidade política da maioria das instituições de controle interno nos estados e nos municípios, e realçando a necessidade de estudos mais aprofundados sobre importantes instrumentos de controle de recursos da administração pública, Fonseca, Sanchez e Antunes (2002, p. 46) afirmam que:

A histórica fragilidade dos controles internos no Brasil pode ser atestada por diversos fatores:

- a) não são institucionalizados, em razão de sua dependência do perfil de quem esteja no poder, pois não possuem autonomia para o controle das ações das autoridades encarregadas de arrecadar e gastar os recursos públicos, sobretudo os agentes políticos;
- b) atuam com o objetivo de, principalmente, realizar a contabilidade pública – que pode ser facilmente maquiada – e não propriamente os controles;
- c) as respectivas literaturas referentes, sobretudo à administração pública e à ciência política, conferem importância secundária ao tema.

Esses argumentos realçam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle interno em razão da agilidade com que podem responder aos problemas identificados. Por isso, os autores fazem a recomendação de que os sistemas de controle interno também sejam



“pensados em termos de freios e contrapesos no interior de cada poder, muito além, portanto, do exercício de mera contabilidade pública” (Fonseca; Sanchez; Antunes, 2002).

1.2.2 Controle externo

O controle externo sobre o Poder Executivo é desempenhado por instituições do Estado, mas que estão fora da estrutura governamental, como o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, e também por instituições que foram criadas com a finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes, não apenas no que se refere à legalidade dos seus atos, como também em relação à contratação de pessoal, às obras e aos serviços, como são os casos dos Tribunais de Contas (TCs) no Brasil e em diversos países, assim como o das auditorias-gerais, cujas experiências mais conhecidas são as dos Estados Unidos e Inglaterra.

Abordar o controle financeiro da administração pública é o objetivo central deste texto, por isso não serão tratadas neste estudo as formas de controles realizadas especificamente pelos Poderes Judiciário e Legislativo e Ministério Público. Na sequência, será feita uma breve descrição sobre o desenvolvimento das instituições de controle de contas e posteriormente será abordado, especificamente, o Tribunal de Contas da União (TCU), no que se refere ao desenvolvimento institucional e suas atribuições.

2. INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DE CONTAS: ORIGENS E DIVERSIDADE

Apesar de já se registrar a existência de instituições de controle de contas desde o século XVI, como é o caso do Tribunal de Contas da Espanha, criado ainda em 1549, Speck (2000) destaca que apenas com a chegada do Estado Moderno se desenvolveram, pelo mundo afora, diferentes instituições com graus de autonomia distintas para controlar o uso de recursos públicos pelos governantes.

Desse processo histórico, foram gerados, basicamente, dois modelos de instituições de controle de contas públicas: a corte de contas (tribunais de contas) e as auditorias-gerais, cujas principais referências são o General Accounting Office (GAO) nos Estados Unidos e o National Audit Office (NAO) na Inglaterra (Pessanha, 2003).

Entre os TCs e as auditorias existem algumas diferenças de caráter institucional que são importantes. A primeira é que, no caso das cortes de contas, todas as decisões se originam da

reunião de seu colegiado de dirigentes, tanto no aspecto da apreciação das contas quanto em relação à gestão e ao planejamento dos rumos do órgão. Com relação às auditorias, o auditor-geral responde pela instituição em todos os aspectos, inclusive, no que se refere às decisões sobre a apreciação de contas. Nos Estados Unidos, o auditor-geral é nomeado pelo chefe do Executivo para um mandato de 15 anos, com a devida aprovação do Senado Federal (Pessanha, 2003).

Na próxima sessão daremos ênfase aos tribunais de contas, organizações fundamentais para o controle das contas e patrimônio público no Brasil, bem como estratégias para a democracia do país na medida em que também agem para conter abusos de quem porventura tenha a prerrogativa de decidir sobre a alocação de recursos públicos.

2.1 O desenvolvimento institucional dos tribunais de contas brasileiros no Brasil pós-1988

Desenhado como órgão de auxílio ao Poder Legislativo na fiscalização financeira da administração pública, os Tribunais de Contas (TCs) não pertencem a nenhum dos poderes do Estado. Entre tantas atribuições, os TCs emitem parecer acerca da gestão orçamentária dos chefes do Executivo, para posterior julgamento do Legislativo; julgam diretamente a conduta dos demais gestores do dinheiro e do patrimônio público, bem como realizam auditorias e emitem pareceres sobre contratos e aposentadorias por iniciativa própria, ou por demanda do Legislativo.

As atividades dos Tribunais de Contas podem melhorar a eficiência do gasto público, reduzir o risco de corrupção e, conseqüentemente, aumentar a disponibilidade de recursos para serem alocados em políticas públicas. Em suma: são órgãos voltados para o controle orçamentário de todas as instituições públicas, inclusive a dos próprios TCs. No artigo 71 da Constituição Federal de 1988, foi reafirmado o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a gestão financeira da administração pública. Porém, a expressão “auxiliar” deve ser entendida no sentido de prestar apoio ou subsidiar e de maneira alguma pode ser interpretada como havendo qualquer tipo de subordinação direta com o Congresso Nacional, ou nos casos dos entes subnacionais com as assembleias legislativas ou câmaras municipais

Tomando o TCU como exemplo, mas lembrando que isso se aplica aos demais tribunais de contas, essa autonomia, em relação ao Congresso Nacional fica ainda mais evidenciada na medida em que o órgão é quem administra seu próprio orçamento, possui corpo de funcionários em regime estatutário, e é o responsável pelo regimento interno e pela lei orgânica que organizam seu funcionamento e o exercício das atividades. Seu colegiado



de dirigentes – os ministros – usufruem de garantias semelhantes às do alto escalão da magistratura federal.

Dito isso, é possível afirmar que o órgão de controle de contas possui instrumentos institucionais que lhe garante independência no desempenho de suas funções. As atribuições adquiridas pelos tribunais de contas no período posterior após o processo de redemocratização mais recente do Brasil estão resumidas no quadro 1.

1	Apreciar as contas anuais do chefe do Executivo;
2	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
3	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
4	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Legislativo;
5	Fiscalizar as contas nacionais das empresas públicas;
6	Fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de repasses;
7	Prestar informações ao Poder Legislativo sobre as fiscalizações realizadas;
8	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
9	Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo;
10	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão do Poder Legislativo sobre despesas realizadas sem autorização;
11	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.

Quadro 1 - Síntese das principais competências privativas dos tribunais de contas
Elaboração própria.

Apesar de a ênfase do controle financeiro exercido pelos tribunais de contas recair sempre sobre suas atividades em relação ao Poder Executivo, vale lembrar que também cabe ao órgão fiscalizar, auditar, se for o caso, e emitir parecer sobre a gestão financeira do Poder Legislativo e do Sistema de Justiça e sobre onde houver destinação de dinheiro público do ente federativo ao qual está vinculado.

Como visto no Quadro 1, os tribunais de contas elaboram parecer técnico sobre a tomada de contas do Chefe do Executivo e realiza auditorias nas entidades fiscalizadas. No caso da União, o TCU tem a responsabilidade de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da

República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (art. 71, I, da CF/88).

Nesse caso, o Tribunal emite seu parecer conclusivo ao Legislativo correspondente. Caso o parecer conclua pela irregularidade – o que seria uma condenação à gestão financeira do ano em apreciação –, cabe ao Poder Legislativo, como órgão soberano do controle afirmado pela Constituição Federal, aceitar ou não. Caso rejeite o parecer, as contas são consideradas aprovadas contrariando o posicionamento do Tribunal. Caso aceite, a posição do Tribunal será validada, e o chefe do Executivo será “politicamente” condenado por sua gestão financeira, o que pode torná-lo inelegível caso não haja uma decisão judicial que suspenda os efeitos da rejeição de contas.

No Brasil, não houve desde 1934 qualquer rejeição das contas anuais do Poder Executivo pelo TCU. No Estado de São Paulo também não se registra rejeição de contas pelo Tribunal Estadual. Na capital, o Tribunal de Contas do Município (TCM) já rejeitou contas da ex-prefeita Luiza Erundina e do ex-prefeito Celso Pitta, mas ambos não chegaram a ser cassados porque ou derrubaram o parecer na Justiça ou a Câmara Municipal rejeitou o veto vindo do TCM.

No caso dos demais tomadores de despesa – conforme consta do item 2 do Quadro 1 –, diferentemente do que ocorre com o chefe do Executivo, os tribunais julgam as contas e não precisam enviá-las para decisão final do Legislativo, o que reforça novamente seu grau de autonomia. Os que são condenados por gestão irregular em caráter irrecorrível, além de poderem responder criminalmente em ação a ser encaminhada pelo Ministério Público de Contas, terão seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral que, após apreciação do mérito, pode considerá-los inelegíveis por oito anos. A possibilidade de inelegibilidade em razão de condenação pelo Tribunal de Contas está prevista na Lei Complementar nº 64/1990.

Há que se destacar que o fato de haver julgamento direto dos servidores tem provocado o chamado “apagão das canetas”, situação tida como o medo de promover inovações ou assinar projetos que possam ser interpretados como irregulares pelos tribunais de contas, o que implicaria que o servidor público teria que custear sua defesa judicial no âmbito de um eventual processo. Todavia, cabe também destacar que os tribunais de contas vêm assumindo um papel pedagógico e colaborativo com os servidores na compreensão de situações mais controversas, o que tem gerado mais segurança no desempenho de suas atribuições.

É preciso enfatizar a existência de avanços no campo das auditorias em benefício das políticas públicas e, em muitos casos, promovendo maior interação com os cidadãos no processo de monitoramento destas. As auditorias de natureza meramente contábil, que não mais dão conta de garantirem a efetividade e o bom resultado das políticas públicas, vêm sendo substituídas pelas auditorias de natureza operacional (ANOP), que se dividem em duas modalidades: i) auditoria de desempenho operacional, cujo objetivo é verificar se os gestores estão cumprindo os dispositivos legais e as metas previstas no projeto original da política pública em



desenvolvimento; e ii) auditoria de avaliação de programas, com o intuito de verificar se estes ganharam efetividade, eficácia e equidade.

Também se destaca, como ganho nessa nova fase pós-1988 dos Tribunais de Contas, o fato de os TCs estarem cada vez mais abertos ao diálogo com diferentes organizações da sociedade por meio de audiências públicas, eventos, atividades itinerantes abertas ao público em unidades regionais, também pela escola de contas de cada tribunal, que promove cursos e eventos não só para capacitar servidores, mas também abertos ao público externo, além de relações de troca de conhecimento que desenvolve com universidades.

Essa aproximação também permite, por diferentes canais de acesso, apurar denúncias que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político ou organização da sociedade civil. Assim, apesar de os tribunais de contas desempenharem o papel constitucional de órgão auxiliar do Legislativo no controle externo da administração pública, suas atividades mantêm diálogo direto com os cidadãos e as entidades da sociedade civil, o que acaba contribuindo para o fortalecimento, legitimação e autonomização das suas ações enquanto órgão de fiscalização do governo e de outras entidades estatais.

As ouvidorias dos tribunais de contas têm se constituído no principal instrumento de contato mais direto com cidadão individual por meio de múltiplas portas de entrada. O acesso pode ser feito por telefone (geralmente um 0800), por formulário eletrônico ou mesmo por meio de atendimento físico. Alguns tribunais organizam ouvidorias itinerantes em suas unidades descentralizadas com ampla divulgação prévia para atrair os cidadãos.

2.2 O colegiado dirigente dos tribunais de contas

Uma mudança importante introduzida durante a elaboração da Constituição de 1988 refere-se à forma de recrutamento dos dirigentes de tribunais de contas, ministros no TCU e conselheiros nos demais TCs. Tomando a União como exemplo, o grande ganho da redemocratização recente foi que o Executivo perdeu o monopólio do recrutamento dos dirigentes dos tribunais de contas, passando a indicar apenas um terço deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros dois terços, mantendo-se a necessidade de sabatina e aprovação de todos os dirigentes pelos parlamentares. Foram mantidas também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário, questões importantes para a garantia da autonomia institucional.

Como caso ilustrativo, o TCU é dirigido por um colegiado formado por nove ministros, sendo 6 indicados pelo Legislativo e três pelo Executivo. Para cada três membros dos tribunais

de contas indicados pelo chefe do Executivo, um deve ser recrutado entre os auditores de carreira do próprio tribunal e outro entre representantes do Ministério Público de Contas. Na prática, a livre escolha do chefe do Executivo recai sobre apenas um nome. Nos outros dois, o oriundo da carreira de auditor substituto e o vindo do Ministério Público de Contas, a escolha do Executivo se dá com base numa lista tríplice previamente elaborada pelas casas de origem dos candidatos. Tal mudança trazida pelo novo ambiente democrático foi importante na medida em que possibilitou buscar equilíbrio entre a discussão política e o parecer técnico no âmbito do corpo dirigente do órgão, o que contribui para minimizar dirigismos de quaisquer naturezas nas decisões das instâncias superiores dos TCs.

Vale lembrar que, apesar de os trabalhos de auditoria e fiscalização terem natureza eminentemente técnica e produzirem relatórios com base em aspectos voltados para a análise da regularidade, da legitimidade e da economicidade, o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto à decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer inicial dos técnicos. Porém, obviamente, estão obrigados a justificar as razões da decisão que foi tomada.

Origem	Cargo que ocupava	Quantidade
Ministério Público de Contas	Procurador de carreira	1
Tribunal de Contas da União	Auditor Substituto de carreira	1
Poder Executivo	Ex-Ministro de Estado	1
Congresso Nacional	3 ex-deputados, 2 ex-senadores e 1 ex-consultor do Senado	6

Tabela 1 — Origem profissional dos atuais ministros do TCU (2024)
Elaboração própria

Na Tabela 1, é possível verificar o cumprimento da obrigação constitucional de partilhar nomeações de ministros com o recrutamento de auditores de carreira e de membros do Ministério Público de Contas. No atual corpo de ministros do TCU, existem dois ministros que chegaram ao cargo nessa condição (Procurador do Ministério Público de Contas e Auditor Substituto de Conselheiro).

Todavia, faz-se muito importante destacar que no corpo dirigente do TCU não se registra a presença de nenhuma mulher. Aliás, Ana Arraes, a segunda ministra do órgão em cerca de 130 anos de existência, aposentou-se em 2022 e foi substituída por um Deputado Federal no exercício do mandato, sem que um debate sobre a questão de gênero fosse sequer colocado. Essa é uma questão chave: como a indicação política prevalece na composição de tais órgãos, as assimetrias e clivagens sociais do sistema político brasileiro acaba refletindo na composição do corpo dirigente da maioria dos tribunais de contas.



Além disso, é importante aprofundar esse debate no sentido de buscar mais equilíbrio entre as dimensões técnicas e políticas na composição do colegiado de dirigentes dos tribunais de contas brasileiros. Apesar da previsibilidade constitucional, o atual critério parece não ser suficiente já que mais de 70% dos dirigentes dos tribunais de contas foram recrutados quase que exclusivamente por critérios políticos, o que pôde ser comprovado com a simples visualização da tabela 1 tomando o TCU como exemplo. É o típico caso em que se cumpre a legalidade, mas a legitimidade da perpetuação dessa regra precisa ser questionada.

Os nomes que vão ocupar vagas nos TCs — independentemente de pertencerem à cota do Executivo ou do Legislativo — acabam sendo discutidos muito mais em função da negociação de apoio político ao Executivo do que da contribuição que tais nomes possam trazer para o órgão. No que se refere aos requisitos para se tornar ministro, a CF/88 manteve a idade mínima de 35 anos, além de exigir idoneidade moral e reputação ilibada do candidato, algo cuja análise tem sido mais subjetiva do que objetiva.

Uma mudança importante trazida pela atual Constituição de 1988 foi a fixação de 65 anos como idade máxima para se tornar Conselheiro ou Ministro dos tribunais de contas. Esta medida tornou-se significativa em razão de os dirigentes dos tribunais de contas terem que se afastar compulsoriamente aos 70 anos de idade para se aposentar. Tal idade mínima passou a ser 70, uma vez que a idade para aposentadoria compulsória passou a ser de 75 anos, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 88/2015.

Antes disso, era comum haver indicação bem próxima da idade máxima, o que se configurava, praticamente, em um prêmio para o final de carreira. Por exemplo, em pesquisa sobre o perfil de 81 ex-ministros que passaram pelo TCU desde a fundação do órgão, Speck (2000, p. 204) constatou que 34 (42%) permaneceram no cargo menos de cinco anos. Uma possível explicação está no fato de o ministro ter direito a aposentaria integral em cargo cuja remuneração é próxima da que é percebida pela alta corte da Justiça do país. Passou-se, também, a exigir pelo menos dez anos de exercício em atividade profissional que permita ao candidato a ministro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. Nesse caso, fala-se em conhecimento de forma muito genérica e não em formação acadêmica.

CONCLUSÃO

O presente texto se propôs a discutir a centralidade dos tribunais de contas brasileiros para a boa gestão do dinheiro e patrimônios públicos e, conseqüentemente, para a democracia. Para se perseguir o alcance de tais objetivos foram discutidos os sentidos da palavra controle e, a partir disso, se demonstrou porque o debate sobre o sistema de controle no Brasil demorou a

ganhar a dimensão que se tem na atualidade, o que prejudicou a consolidação do papel sobretudo dos órgãos de controle de contas, bem como seu conhecimento e relação com a sociedade, a quem de fato tais órgãos prestam seus principais papéis em termos de resultados dos seus trabalhos, apesar da posição constitucional como auxiliares do Poder Legislativo.

A consolidação do sistema de controle da administração pública brasileira, em que os tribunais de contas desempenham papel central, se deu concomitantemente à redemocratização e contribuiu para a consolidação do Estado democrático de direito no Brasil com o aperfeiçoamento dessas atividades e a abertura cada vez maior para a sociedade e a incorporação dos mais diferentes atores sociais como parceiros nas atividades de controle em suas mais variadas fases.

Também foi feito neste artigo uma ampla descrição do sistema de controle sobre a administração pública brasileira com ênfase no controle dos governos tendo como foco o papel dos tribunais de contas destacando o desenvolvimento institucional de tais órgãos, assim como sintetizando algumas de suas principais atribuições desde a tomada de contas do Executivo à realização de auditorias, bem como enfatizando a ampliação dos mecanismos de relação dos TCs com a sociedade.

Por fim, fez-se a problematização em relação aos critérios de recrutamento para a composição do corpo dirigente com o objetivo de obter mais avanços do que os já verificados na transição do regime militar para a democracia com a Constituição de 1988, não com o objetivo de defender um órgão de caráter eminentemente técnico.

É crucial numa sociedade complexa como a nossa, em que as diferenças sociais influenciam na implementação de políticas públicas, por mais que o desenho obedeça a um padrão, que o julgamento de contas, bem como as auditorias e fiscalizações, considere variáveis que fogem à previsibilidade burocrática da regularidade e incorpore análise de eventos não previsíveis. A esfera política vivencia isso no cotidiano e conhece bem tais questões. Um maior equilíbrio entre técnico e político no corpo dirigente talvez seja o caminho mais adequado.

BIBLIOGRAFIA

BALB, R. S. **Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas.** Revista CGU, ano 1, n. 1, dez. 2006.

CAMPOS, A. M. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, 24(2), 1990.



DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. A.; ANTUNES, F. **Controles internos da administração. Os controles internos**. In: SPECK, B. W. (Org.). Caminhos da transparência. São Paulo: Editora da Unicamp, 2002, pp. 29-50.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; MORAES, T. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MARTINS, C. E. **Governabilidade e controles**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 23, 1989.

MARTINS JR., W. P. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova, n. 44, São Paulo, CEDEC, 1998.

PESSANHA, C. **O controle externo sob controle do tribunal nacional**. Revista Insight Inteligência, Rio de Janeiro, ano VI, v. 2, 2003.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. (2009). **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, 43(6), 1343-1368.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

SPECK, B. W. S. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. T. **Entre o técnico e o político: o TCM-SP e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)**. Tese (Doutorado) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, programa de pós-graduação em Ciências Sociais, 2004.

_____. **Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos**. In: Estado, instituições e democracia: república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.