

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

Estratégias e Desenvolvimento

**Mudança institucional do Tribunal de Contas:
Os oito modelos debatidos na Constituinte de
1988 para o sistema de fiscalização do Brasil**

Álvaro Guilherme Miranda

Rio de Janeiro

Dezembro 2009

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Estratégias e Desenvolvimento

**Mudança institucional do Tribunal de Contas:
Os oito modelos debatidos na Constituinte de
1988 para o sistema de fiscalização do Brasil**

Dissertação de Mestrado apresentada por
Álvaro Guilherme Miranda

Aprovada pela Comissão Examinadora em ___/___/___

José Ribas Vieira (PUC-RJ)

Eli Diniz (PPED-UFRJ)

Maria Antonieta Leopoldi – co-orientadora (UFRJ-PPED e UFF)

Charles Pessanha – orientador (PPED-UFRJ)

*A verdade não é o que é,
mas o que os outros podem ser levados a aceitar*

Michel de Montaigne, filósofo francês

O clientelismo é a deformação da máquina pública

Carlos Castello Branco

Resumo

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil** – Dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, dezembro de 2009.

A presente dissertação analisa os aspectos discutidos e negociados pelos constituintes de 1988 sobre o atual desenho institucional do Tribunal de Contas. O estudo levanta as propostas e negociações que alinhavaram oito modelos ao longo dos trabalhos nas subcomissões, nas comissões temáticas e no plenário da Assembleia Nacional Constituinte. Com base nesse debate, o trabalho procura discutir como e por que se configurou o desenho institucional do órgão. A análise sobre o seu atual formato se volta para o sistema de fiscalização dos recursos públicos no Brasil, já que as normas básicas em relação ao Tribunal de Contas da União valem, por simetria, para as cortes de contas estaduais e municipais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, fiscalização, *accountability horizontal*, reforma do estado.

Abstract

The dissertation analyzes the main issues debated and negotiated by the constituents elected in 1986 with the aim to write a new Constitution for Brasil, concerning the architecture of the Court of Accounting (Tribunal de Contas). It discusses the several proposals brought into debate at the Constituent Assembly, the eight models produced by the sub-comissions, the thematic commissions as well as by the plenary of the National Constituent Assembly (Assembleia Nacional Constituinte). Based on this debate, this dissertation aims to discuss how and why the Federal Court of Accounting (TCU) reached its present format. The changes and dilemmas of the role of supervising state accounts in Brazil are highligthed. The system as whole is dealt here because the basic norms applied to the Federal Court of Accounting (Tribunal de Contas da União) can be equally applied to the state and municipal courts.

Keywords: state reform, Brazilian Court of Accounting (Tribunal de Contas), supervisory powers

Dedicatória

A Gabriela, Pedro, Sofia e Luana

Agradecimentos

Especial agradecimento ao conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro José Gomes Graciosa, homem generoso e um verdadeiro gigante, de rara coragem e sagacidade, que me sinalizou importantes aspectos da presente pesquisa, incentivando e contribuindo para a sua realização.

Agradecimento especial também à minha mulher, Lilian Arruda, outra grande incentivadora dos meus esforços.

Agradeço também ao amigo Élide Raphael, pessoa de inteligência ágil, com quem pude trocar ideias importantes sobre o tema da presente dissertação, e a Aline Barranco, colaboradora em ideias, críticas e sugestões.

Agradeço ainda à Patrícia de Souza Lima, que me ajudou nos primeiros levantamentos sobre o debate constituinte, e a Elen Genuncio, com seu apoio na formatação física do trabalho.

Agradecimentos carinhosos também, pelo incentivo, aos amigos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: Flavia Andrea, Jorge Campos, Rita de Cássia, Fuad Zamot, Paula Nazareth, Rosa Chaide, Mauro Caetano, Sérgio Villaça, Sonia Garrido, Horacio Amaral, Ricardo Amaral e Humberto Soares.

Não poderia deixar de agradecer também a todos os funcionários da Biblioteca do TCE-RJ, que, com atenção, gentileza e paciência, me auxiliaram em importantes levantamentos.

Agradeço ainda aos professores do PPED Ana Célia Castro, Maria Antonieta Leopoldi, Charles Pessanha e Eli Diniz, além do professor da PUC José Ribas Vieira.

Sumário dos quadros

Q. 1.1	Os princípios da <i>New Public Management</i>	29
Q. 3.1	Modelos de Instituições Superiores de Controle	64
Q. 3.2	Vinculação das Instituições Superiores de Controle aos poderes de Estado nos diferentes países	65

Sumário dos quadros e do gráfico no Anexo 1

Q. 1	Modelos de Tribunais de Contas de outros países	126
Q. 2	As principais características do Tribunal de Contas nas constituições anteriores a 1988	129
G. 1	Porcentagem de votos, por partido, na Comissão de Sistematização	132
Q. 3	Os constituintes mais influentes no debate sobre controle externo	133
Q. 4	Os oito modelos de controle externo discutidos pelos constituintes de 1988	134
Q. 5	O placar da votação sobre a manutenção da vitaliciedade	137
Q. 6	Reivindicações dos tribunais de contas apresentadas na ANC	147
Q. 7	Principais mudanças nas cortes de contas a partir de 1988	148
Q. 8	Critérios da European Organisation of Supreme Audit Institutions (Eurosai)	149

Sumário do Anexo 2

Documento 1	Carta de Porto Alegre	151
Documento 2	Texto da atual Constituição sobre o Tribunal de Contas	153

LEGENDAS

ANC: Assembleia Nacional Constituinte

APC: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos

AP87: Atas de Plenário 1987

AP88: Atas de Plenário 1988

CSTOF: Atas da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

ISC: Instituições Superiores de Controle

SCOFF: Atas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

SCSF: Atas da Subcomissão do Sistema Financeiro

SGCRE: Atas da Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas

SOFF: Atas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira

SPGIERPSAE: Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e de Atividade Econômica

SPL: Atas da Subcomissão do Poder Legislativo

STPDR: Atas da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas

CZ: Cruzado (moeda que vigorou no Brasil de 28 de fevereiro de 1986 a 15 de janeiro de 1989)

SUMÁRIO DOS CAPÍTULOS

Introdução	12
Capítulo 1 - <i>Accountability</i> e os desafios do Estado no mundo globalizado	19
1.1 – Algumas questões teóricas sobre <i>accountability</i> e controle externo	20
1.2 – A essência política do controle externo	23
1.3 – A reforma do Estado brasileiro não se limita à reforma administrativa	32
1.4 – Inserção e capacitação do Estado no mundo globalizado	35
1.5 – “Autonomia inserida” como proposta para um Estado ativo e orientador	37
1.6 – Pode a globalização ser “capacitadora” do Estado?	38
Capítulo 2 - Trajetória do sistema de fiscalização, atores e suas estratégias no processo constituinte de 1987 e 1988	42
2.1 – Breve nota histórica sobre o sistema de fiscalização no Brasil de 1891 a 1988	42
2.2 – O cenário político em que se deu o processo constituinte de 1987 e 1988	46
2.3 – Atores e suas ações estratégicas em torno do Tribunal de Contas na ANC	50
Capítulo 3 - Os oito modelos de controle externo discutidos na Constituinte	64
3.1 – Os modelos das instituições de controle e suas relações com os poderes de Estado	64
3.2 – Os oito modelos discutidos nas comissões e subcomissões temáticas da ANC	66
3.2.1 – Tribunal Federal de Contas com ministros eleitos pelo Senado	68
3.2.2 – Tribunal de Contas com ministros não vitalícios eleitos só pelo Congresso	69
3.2.3 - Tribunal Federal de Contas com ministros aprovados em concurso público	70
3.2.4 – Tribunal híbrido com ministros indicados pelos três poderes	72
3.2.5 – Tribunal vinculado ao Judiciário, com poder de executar suas decisões	74
3.2.6 – Auditoria Geral da República subordinada ao Congresso Nacional	76
3.2.7 - Substituição do Tribunal de Contas pela Auditoria Geral do Congresso	79
3.2.8 - Tribunal híbrido na composição política, com ministros exercendo mandato	81

Capítulo 4 - As questões mais polêmicas do debate sobre o Tribunal de Contas	85
4.1 – Nexos entre controle externo e sistema de governo	88
4.2 – Independência ou desvinculação do Tribunal de Contas do Poder Legislativo	91
4.3 – Fortalecimento e autonomia dos tribunais de contas	93
4.4 – Critério de composição do Tribunal de Contas e manutenção da vitaliciedade	98
Conclusão	105
Bibliografia	117
Anexo 1	125
Anexo 2	150

Introdução

O objeto da presente dissertação é o debate constituinte que resultou no atual desenho institucional do sistema de fiscalização dos recursos públicos realizado pelos tribunais de contas. Pretende-se mostrar o que e como os congressistas constituintes de 1987 e 1988 discutiram para decidir sobre o atual formato desse sistema. A pesquisa constatou que os parlamentares debateram oito modelos diferentes para o sistema de controle externo. As chamadas Instituições Superiores de Controle (ISC) consagraram historicamente dois modelos: os tribunais de contas e as auditorias gerais. Mas, como veremos, os tribunais de contas existem em diferentes modelos no mundo, o que nos autoriza a usar esse termo para caracterizar as propostas discutidas pelos constituintes.

Quais foram as questões principais que nortearam o debate sobre o Tribunal de Contas? Nossa pesquisa constatou que o tema sobre a essência/natureza do controle externo não foi aprofundado. Se isso aconteceu, por que o texto constitucional acabou resultando em reformulações importantes que fortaleceram a instituição? O que foi mantido e o que foi transformado? Quais foram os atores decisivos nesse processo e quais os instrumentos estratégicos utilizados para influir nas decisões dos constituintes?

São três as hipóteses do presente trabalho. Em primeiro lugar, não houve aprofundamento das questões referentes à essência do controle externo porque o debate sobre o tema ocorreu de forma errática, assim como outros assuntos, num processo constituinte marcado por turbulências políticas. Em segundo, essa circunstância, que poderia reunir elementos para a manutenção do que já existia, sem grandes reformulações, acabou não impedindo transformações importantes que resultaram no fortalecimento do Tribunal de Contas. Esse fortalecimento tem a ver com o seu novo caráter potencial como auxiliar da formulação de políticas públicas. Conforme será mostrado, o caso empírico da mudança institucional do órgão pode ser perfeitamente analisado a partir da perspectiva teórica de Colin Crouch (2005), sobre a mudança com recombinação de elementos novos e antigos. Em terceiro, uma questão que pode merecer futuros estudos, não fazendo parte, portanto, do escopo da presente dissertação, é que a discussão sobre transformações e aprimoramentos da organização em análise talvez seja mais rica se desenvolvida à luz também de outra discussão, qual seja, o debate sobre o sistema de governo. Alguns constituintes sinalizaram isso, mas a conexão entre os temas também não foi aprofundada.

Muitos dos parlamentares constituintes ainda permanecem no cenário político do país: a) O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, então deputado federal pelo PT de São Paulo, que não participou das discussões sobre o desenho institucional do Tribunal de Contas, engajado que estava em outros temas; b) O governador de São Paulo, José Serra (PSDB), deputado federal por São Paulo e relator de uma das comissões temáticas encarregadas de encaminhar as discussões e propostas sobre o assunto; c) O deputado federal pelo Rio de Janeiro Francisco Dornelles, que ocupou também

posição importante no encaminhamento das discussões como presidente de uma comissão encarregada do tema; d) O ex-prefeito do Rio de Janeiro, então deputado federal Cesar Maia (PDT); e) O ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, então senador pelo PMDB de São Paulo, depois PSDB, com atuação estratégica nas articulações políticas com as principais lideranças da época; e f) O atual presidente do Senado, José Sarney (PMDB), que não era constituinte, mas como presidente da República à época, tinha presença nevrálgica no debate sobre a nova Lei Maior do país.

Trata-se de uma análise institucionalista. A reflexão aqui faz um movimento pendular, entre a experiência concreta, vale dizer, o histórico anterior do sistema, além do próprio debate constituinte sobre o Tribunal de Contas, e a problematização das questões teóricas, com base na literatura sobre *accountability* e o papel do Estado no mundo contemporâneo. A metodologia se baseou na utilização de fontes basicamente documentais: além do próprio debate registrado nos Anais do Senado Federal, a revisão da literatura que vem sendo produzida dentro e fora do microambiente dos tribunais de contas, os textos das normas legais e, principalmente, o noticiário publicado pela *mídia impressa*. São diversas as arenas da luta política, mas a *mídia impressa* pode ser considerada um dos campos privilegiados, como poder simbólico, para os embates entre as diferentes forças políticas. Mais privilegiado que os meios eletrônicos, para determinados temas, por oferecerem espaço e tempo maiores para o aprofundamento das ações e reações, materializadas em discurso, visando à legitimação de posições. E isso, ainda que essa legitimação dependa, em última instância, de procedimentos formais dos mecanismos institucionais. De acordo com Pierre Bourdieu (1989):

(...) o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. (...). O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras. (1989: pp 8-15)

Optou-se aqui mais pela análise de conteúdo desse tipo de documentação do que a realização de entrevistas, estas, possivelmente, com grande potencial para futuras pesquisas no tocante ao desempenho dos tribunais como auxiliares da formulação de políticas públicas. Outras pesquisas certamente serão enriquecedoras, no que se refere ao aprofundamento dos nexos entre o sistema de fiscalização e o sistema de governo, tendo como foco diferentes experiências de outros países, o que não foi feito dentro dos limites de prazo desta dissertação.

Seria impossível ainda uma análise institucionalista sem a necessária contextualização histórica e, como já observado, sem uma reflexão sobre o papel do estado e seus desafios no mundo contemporâneo. Nesse sentido, nosso marco teórico, objeto do primeiro capítulo, cumpre essa função de holofote direcionado ao contexto da globalização, diminuindo suas gradações de luz na análise para o ambiente institucional da nossa formação social. Partiu-se, no Capítulo 1, da dimensão maior e global para as nossas especificidades. Seria incompleto entender o debate constituinte de 1987 e 1988,

ocorrido no fim da transição do regime autoritário para a democracia, sem uma breve nota história do sistema de fiscalização no país. Este foi inaugurado no fim do século XIX, e sua trajetória coincide com a história do regime republicano no Brasil, objeto do capítulo 2.

Antes mesmo do desenvolvimento do marco teórico, faz-se necessário consignar logo nessa introdução dois conceitos indispensáveis para a presente dissertação. Um deles se refere a peculiaridades da nossa formação social e é tratado separadamente das demais questões teóricas relacionadas aos desafios do estado brasileiro frente às questões globais. O outro diz respeito ao que a literatura vem trabalhando sobre a trajetória das instituições de uma maneira geral. O primeiro é sobre o clientelismo, que, por questões de limites deste trabalho, não será explorado de maneira exaustiva, bastando para a nossa análise o conceito de “clientelismo concentrado”, formulado por Wanderley Guilherme dos Santos (2006). Muitas vezes, não de maneira expressa, mas implicitamente, diversos pontos discutidos sobre o modelo institucional do Tribunal de Contas foram levantados tendo como preocupação o clientelismo. Como veremos, duas questões controversas – critério de escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e vitaliciedade no exercício do cargo – foram discutidas pelos constituintes que apontavam problemas relacionados ao clientelismo, isto é, indicação para cargos e favores trocados entre autoridades. O outro é o que alguns autores chamam de *path dependence* (dependência da trajetória) para explicar por que as instituições existem, funcionam e se reproduzem de uma determinada maneira e não de outra.

Poder-se-ia aprofundar a análise sobre o clientelismo, suas raízes, as formas, as características em diferentes instituições desse aspecto da cultura política brasileira, mas não faz parte do escopo desta dissertação. Para o nosso objetivo é suficiente lembrar que o clientelismo é uma das marcas da formação do estado brasileiro, sendo também característico da trajetória dos tribunais de contas. Especificamente em relação ao nosso tema, o conceito formulado por Wanderley Guilherme dos Santos (2006) é emblemático e enriquecedor, embora o autor não o tenha concebido numa análise sobre o assunto, mas sim na da formação do estado brasileiro, a partir da era Vargas.

Para diferenciar do clientelismo relacionado ao voto disperso – isto é, aquele em que o político troca, por exemplo, tijolos ou telhas, por votos –, Santos define o “clientelismo concentrado” como a interação entre grupos e corporações, legisladores e burocratas, em benefício de minorias:

os custos de uma política são distribuídos por toda a sociedade, tendo seus benefícios apropriados por reduzido grupo de pessoas ou organizações. Os bens resultantes terão sido coletivamente produzidos, mas privadamente consumidos. Excetuando o caso extremo, trata-se de políticas eficazes na geração de benefícios concentrados em um número de pessoas extraordinariamente menor do que o do conjunto daqueles que as financiam. Os beneficiários dessas políticas são as corporações e os grandes grupos de interesse e, em geral, as pessoas que incorrem nos custos ignoram como a transferência se dá, precisamente porque o mecanismo de transformação de custos difusos em benefícios concentrados costuma envolver a velada participação da burocracia, em coordenação com o Legislativo ou em atuação autônoma. (2006: p. 250)

O autor não está se referindo a favores trocados entre burocratas e políticos, ou entre políticos e políticos, por exemplo, na negociação por cargos ou postos na administração, mas sim na formulação de políticas que beneficiam determinados grupos da sociedade. Esse conceito pode ser utilizado para caracterizar o clientelismo que norteou grande parte da trajetória dos tribunais de contas. Isso porque, a injunção política do critério de escolha dos dirigentes desses órgãos acaba beneficiando determinados grupos dentro e fora da máquina pública. Até 1988, o Tribunal de Contas da União era uma agência pública para a qual seus ministros entravam através de nomeações do chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado Federal. Ou seja, o Senado aprovava, mas não fazia indicações, o que era uma prerrogativa do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a independência da instituição frente aos demais poderes ficava comprometida, o tribunal dependia de um tipo de clientelismo no qual políticos e funcionários graduados do poder público eram recompensados através da nomeação para altos cargos e funções em diferentes postos da administração do estado. Um destes postos era a direção (a magistratura) do Tribunal de Contas.

É de se prever assim que a história do sistema de fiscalização do país tenha sido marcada por uma subordinação política não tanto em relação à autoridade detentora do Poder Executivo, mas aos grupos políticos e econômicos a ele vinculados. Subordinação que, pressupomos, o enfraqueceu como efetivo instrumento de *accountability horizontal* (O' Donnell, 1988), antes da redemocratização. Nesse sentido, pretende-se mostrar nessa dissertação que as transformações do Tribunal de Contas vêm ocorrendo na perspectiva da reforma de um Estado que busca a consolidação da democracia. Assinale-se que a própria Constituição de 1988 ocorreu num contexto de reformas econômicas e políticas. A novidade do monopólio de indicação da maioria dos ministros do Tribunal de Contas, por parte do Poder Legislativo, coadunou, portanto, com o processo de redemocratização, que conferiu novo patamar à relação entre os poderes. Nessa nova perspectiva, se continuou a ligação de subordinação do tribunal, esta não se dá mais exclusivamente em relação ao Poder Executivo, envolvendo agora também negociações com o Poder Legislativo, no que pode ser considerada uma distribuição “compartilhada” do “clientelismo concentrado”. A suposição é a de que, tendo se reduzida a dependência da organização em relação ao Poder Executivo, o processo de redemocratização começou a construir um novo Tribunal de Contas, que, no entanto, não deixa de mostrar sinais de seu passado clientelista.

Nesse sentido, na perspectiva orientada pelo conceito da *path dependence*, o chamado clientelismo seria uma das marcas emblemáticas da instituição Tribunal de Contas. No entanto, veremos que, apesar de contribuir para a nossa análise, esse conceito não é suficiente. Numa tradução livre, poderíamos dizer que *path dependence* seria a dependência das instituições com relação à sua trajetória histórica. Determinadas instituições apresentariam resistências a transformações por causa da sua trajetória passada. Para entender esse conceito, podemos nos basear na contribuição de Peter Hall e Rosemary Taylor (2003), em suas análises sobre as três versões do neoinstitucionalismo. Os autores

sugerem uma abordagem integrada dos pontos mais relevantes das três vertentes – o institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional. Se pensássemos a trajetória do Tribunal de Contas à luz dessa proposta, seguindo os referidos autores, a organização em análise seria entendida com base nos seguintes pontos: no que se refere ao conceito da *path dependence*, Hall e Taylor (2003) observam que, de acordo com o institucionalismo histórico, “as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história e como principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetões.” (2003: 4). Essa corrente rejeita a ideia de que as mesmas forças produzem em todo lugar os mesmos resultados. Em relação ao “clientelismo concentrado”, esse conceito pode ser usado numa similaridade ao que esses autores assinalam do ponto de vista dos pressupostos comportamentais, isto é, a prática do cálculo utilitarista para maximizar preferências (institucionalismo da escolha racional). Por fim, poderíamos dizer que a *path dependence* do Tribunal de Contas não é marcada somente pelo “clientelismo concentrado”, mas também por questões culturais e pela “dimensão normativa do impacto das instituições” (Hall e Taylor, 2003).

Mas, o conceito pode ser arriscado e pouco ilustrativo, contrastando com a realidade que se configurou a partir da última Constituição. Nesse sentido, o que mais corrobora nosso entendimento sobre os aspectos resultantes do processo constituinte de 1987 e 1988 é o da “recombinação” institucional, formulado por Colin Crouch (2005), para melhor compreender a trajetória institucional do sistema de fiscalização e controle externo. Analisando o papel das instituições no contexto de diversidade de capitalismo, o autor critica a postura rígida e determinista dos neo-institucionalistas. Crouch indaga se é possível para as ciências sociais o vislumbre de situações em que diversos agentes mudam a economia com novas instituições, para se chegar a uma determinada performance. O autor contesta a visão rígida da *path dependence*, que enfatiza as dificuldades de se empreender mudanças, as quais só ocorreriam diante de momentos de crise. Para Crouch, há possibilidades, no entanto, de recombinação dos elementos ao longo da história das instituições, recombinação que pode provocar transformação.

I had been reading one of the many studies that started appearing in the mid-1990s, that talked about the path dependence of public policy and national economic institutions. It occurred to me that perhaps the ‘paths’ used by social actors might often be far more like the pilgrims’ route than the modern concept of a fixed, sign-posted road with clear boundaries and a certainty of moving along it from A to B. This might have implications for the gloomy determinism and inflexibility that filled the predictions of authors talking of path dependence. (p. 1)

Crouch não deixa de assinalar a contribuição do papel da ciência política e da sociologia para o estudo do fenômeno econômico (2005:2), mas assinala que o determinismo institucional não consegue cumprir o papel de um modelo teórico que explique a mudança empreendida pelos agentes envolvidos. O autor se inspira na biologia, em especial na genética, para formular o seu conceito de “recombinação”.

Recombining has become a much noted process ever since geneticists began to work on recombinant DNA (or rDNA). In this process, DNA from two or more sources, using matching genetic components from each, is incorporated into a single artificial, recombinant molecule, which has different qualities from those of the sources.” (p. 3)

O capítulo 2 trata da contextualização do objeto da presente dissertação e a atuação dos diferentes atores envolvidos no processo. Além de uma breve nota histórica sobre a trajetória da Corte de Contas brasileira, traz uma análise sobre os reflexos dos problemas que marcaram o fim da transição do regime autoritário para a democracia. Essa análise diz respeito à forma como aquele momento se refletiu nos debates dos parlamentares e a tramitação da discussão, vale dizer, aquilo que poderia ser classificado como a *economia política* do processo constituinte, especificamente em relação ao tema em análise. Os atores envolvidos no processo eram um grupo reduzido de constituintes, os representantes dos tribunais de contas e o governo.

O capítulo 3 introduz breves considerações sobre os modelos de fiscalização consagrados historicamente em diferentes países como preâmbulo da análise dos formatos discutidos pelos constituintes. Estes foram discutidos num processo atabalhado, nas diferentes subcomissões e comissões temáticas da ANC. Foram oito os modelos debatidos, mas não concebidos e estruturados com base num aprofundamento das competências do órgão. Também não foram apresentados de maneira formal em projetos como o da Comissão Afonso Arinos. Eram, na verdade, questões pontuais, alguns discutidos nas comissões encarregadas desse e outros temas, outros em audiências públicas por poucas autoridades e profissionais especialistas no assunto, reuniões essas convocadas pelos constituintes.

Alguns pontos desse debate podem ser analisados à luz das abordagens de O'Donnell (1998) e Przeworski. (1999) O primeiro, no que diz respeito aos dilemas de uma necessária rede de agências como garantia para uma efetiva *accountability horizontal*. O segundo, no tocante aos problemas de uma democracia “delegativa” como a brasileira. Nosso trabalho mostra que o novo Tribunal de Contas renasceu forte, após a Constituição de 1988, porém, pleno de dilemas, com problemas a enfrentar e resolver. O capítulo 4 trata das questões que se transformaram nas mais controversas da organização durante o debate constituinte. “Transformaram-se”, mas não que fossem necessariamente as mais cruciais para uma discussão mais profunda sobre a essência do controle externo.

A presente dissertação tem limitações no tocante à metodologia, uma vez que a análise documental e o exame das falas dos constituintes nos revelam uma parcela de realidade. Entrevistas, conforme já observado, podem enriquecer o trabalho numa continuidade da linha de pesquisa. As ações políticas se revelam publicamente em atos formais, publicados em documentos e anunciados em eventos, mas elas se processam também em bastidores, cujas ações e negociações, muitas vezes, não vêm a público. Não raras vezes o ato formalizado reveste-se de uma aparência simbólica, mas

ocultando motivos incompreensíveis e não oficiais. Até mesmo o que é noticiado pelos meios de comunicação pode esconder as reais motivações de determinado fato, que pedem outros estudos.

O trabalho justifica-se num momento de grande questionamento feito por diferentes setores da sociedade em relação à atuação dos tribunais de contas. Tem sua razão de ser a fim de contribuir, portanto, para o estudo desse sistema, a partir de um enfoque diferente, uma vez que a literatura do microambiente dos tribunais de contas vem sendo pródiga em diversas linhas de abordagem – das questões procedimentais de auditoria ao desenho institucional, passando, sobretudo, pela efetividade dos resultados de suas ações. Esse questionamento acontece numa circunstância irônica em que protagonistas de um contexto passado são agora os mesmos protagonistas de situações presentes e, obviamente, diferentes da época da Constituinte. A mesma classe política que fortaleceu o Tribunal de Contas há mais de 20 anos quer enfraquecê-lo agora. Outros que foram constituintes naquele momento são agora ministros ou conselheiros das cortes de contas. A dissertação se justifica assim para enriquecer um debate que não pode se limitar ao campo do poder simbólico da informação dos meios de comunicação, em que fatores importantes e sistêmicos ficam subsumidos ao impulso noticioso e superficial dos fatos. Apesar de suas limitações metodológicas, o trabalho justifica-se, por fim, para contribuir para a reflexão acadêmica, outro campo que tem dado pouca atenção à organização em análise e seus problemas.

CAPÍTULO 1

***Accountability* e os desafios do Estado no mundo globalizado**

O presente capítulo aborda quatro áreas de problemas para a presente reflexão sobre a mudança institucional do Tribunal de Contas. Em primeiro lugar, a complexa discussão sobre *accountability*, incluindo o conceito e a caracterização da essência do controle externo. Em segundo, o significado do que se entende sobre reforma do Estado, considerando que a mudança do sistema de fiscalização do país faz parte desse processo. Em terceiro, uma referência ao conceito de “autonomia inserida”, de Peter Evans (1993). O autor analisa as relações do estado com o mercado e a sociedade. A proposta aqui é discutir o objeto *accountability horizontal* não só como mecanismo de responsabilização e imposição de sanções aos agentes públicos, mas também como instrumento de fortalecimento de um estado democrático voltado para o desenvolvimento da sociedade. Por último, o conceito de “globalização capacitadora”, de Linda Weiss (2006), no sentido de que os outros três elementos são interdependentes e/ou articulados para capacitar o estado para enfrentar os desafios contemporâneos.

Esta seção sinaliza alguns pontos importantes sobre *accountability* levantados por Scott Mainwaring (2003), O’ Donnell (1998), Power (1997) e Przeworski (1999). A discussão diz respeito à própria essência do objeto da pesquisa. Essa parte inclui também questões relativas à *accountability* de procedimentos e à *accountability* de desempenho. Nosso pressuposto é de que essas questões implicam dilemas no que diz respeito à essência política do controle externo. O enfoque da dissertação rejeita, portanto, o viés que considera o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas como de natureza meramente técnica, e não política.

A mudança institucional do sistema de fiscalização dos recursos públicos está imbricada na própria reforma do Estado brasileiro. Esta é discutida aqui numa reflexão sobre o papel desempenhado pelos tribunais de contas do país para um estado desafiado pelos problemas decorrentes da globalização. Nesse sentido, a conceito de Peter Evans (1993) de “autonomia inserida” tem como objetivo pensar um tipo de configuração do Estado como força ativa e coordenadora das ações dos diferentes atores sociais, políticos e econômicos visando ao desenvolvimento da sociedade. Já a visão de Linda Weiss (2006), de que a globalização oferece oportunidades de capacitação para os estados nacionais, ainda que os movimentos globais imponham também restrições à sua atuação e autonomia, é pensada no presente trabalho em articulação com o conceito de Evans (1993). Não adotamos no trabalho a ideia de que de que muitas sociedades teriam dificuldade e/ou resistência para transformar suas instituições por conta da *path dependence*, isto é, uma dependência de sua trajetória histórica, que bloqueia transformações.

1.1 – Algumas questões teóricas sobre *accountability* e controle externo

Praticamente desconhecido pelos constituintes de 1987 e 1988 e, ainda hoje, por estudiosos de outros ramos, o termo *accountability* não tem tradução na nossa língua. Numa simplificação do seu significado, de acordo com Houaiss (2007), *accountability* é sinônimo de responsabilidade e, na área da administração, a obrigatoriedade ou dever de prestar contas. Segundo o autor, *account* significa “conta, cômputo, cálculo; narrativa, narração, relato, exposição, descrição; explicação (...)”, dentre outros significados. Nas ciências sociais, sobretudo na ciência política, o conceito é mais complexo. Tem origem nas questões relacionadas à limitação e ao controle como elementos básicos do Estado. Embora venham se disseminando mais nos últimos anos, as questões da *accountability* não surgiram recentemente. Conforme observa Pessanha (2007), “a ideia de estabelecer controles e limites ao poder soberano é pedra angular do moderno Estado democrático”:

Para Locke (1960:413), o soberano é supremo executor da lei, mas quando a viola “perde o direito à obediência”. Montesquieu “(1951: 396-407) constrói um sofisticado mecanismo de *checks and balances*, na tradição da concepção de constituição mista, em que o rei, a Câmara Alta e a Câmara Baixa, representando distintos setores sociais, estabelecem controles recíprocos. São os federalistas americanos, entretanto, os verdadeiros inovadores do moderno sistema de controles ao estabelecerem os mecanismos horizontais e verticais posteriormente incorporados na Constituição americana, responsável, segundo Finer (199: 1501), por “seis invenções na arte de governar”: a deliberada formulação de um novo desenho institucional por meio de uma convenção popular; a constituição escrita, a inclusão no corpo constitucional de uma declaração de direitos; a garantia da lei, via *judicial review* sobre os estados-membros e, posteriormente, sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre a União e os estados federados. (...) A concepção de controle externo motivou todo o constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX enfatizado por Loewenstein (1982:29, 39-40), para quem “limitar o poder político significa limitar os detentores do poder” (Pessanha, 2007: 140-141)

Reduzir o significado de *accountability* à “responsabilização” pode empobrecer o debate sobre o assunto. Além dos limites conceituais e da inexistência de consenso, existem diferentes formas de *accountability*. Laurence Whitehead (2002) afirma ser necessária uma clara distinção das várias modalidades institucionais de *accountability*: de um lado, as relacionadas a processos legais, aos mecanismos de auditoria administrativa interna, à fiscalização intra-estatal, ou, como chama O’ Donnell (1998), *accountability horizontal*; de outro lado, estão os processos de sanção eleitoral, as ações dos meios de comunicação independentes e as organizações não governamentais, conhecidas também como ações de *accountability vertical*.

O objeto da presente dissertação é o mecanismo conhecido como *accountability horizontal*, na acepção de O’ Donnell (1998), ou seja, o trabalho de fiscalização de uma agência estatal em relação à outra agência estatal, conhecida também como controle externo, conceito que trataremos mais adiante. A agência estatal inclui a própria burocracia ou pessoas na condição de agentes administrativos (funcionários de carreira) ou de agentes políticos (governantes eleitos que prestam contas). De acordo com Mainwaring (2003), o assunto é objeto de divergências. Um dos aspectos do

conceito da *accountability política* examinado pelo autor, que faz parte do objeto da presente dissertação, é o mecanismo de relacionamento formal entre autoridades de “supervisão” (controle e fiscalização) e agentes públicos ou burocracias, mediante atos de responsabilização e/ou sanções.

Os problemas surgem em torno da seguinte questão: os agentes que realizam a *accountability* devem ter poder de impor sanções ou devem se limitar a atribuir responsabilização aos agentes, sendo as sanções impostas por outras autoridades? Segundo Mainwaring (2003), dois tipos de atores podem realizar *accountability política*: eleitores podem responsabilizar agentes públicos eleitos, negando seu voto nas próximas eleições (*accountability vertical*), e agências estatais são formalmente instituídas para realizar a supervisão do trabalho de políticos, funcionários, agentes governamentais e organizações da burocracia, o que o autor chama de relação intra-estatal (*accountability horizontal*). Segundo O’ Donnell (1998), são dimensões da *accountability vertical*:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas (...). São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O’ Donnell, 1998: 28)

Embora O’ Donnell (1998) seja um dos pioneiros na problematização do assunto, Mainwaring (2003) assinala que mesmo a designação “vertical” e “horizontal” pode oferecer problemas para o conceito, uma vez que, dentro da máquina estatal, segundo ele, há também *accountability vertical*. Entre as várias fontes de controvérsia e divergências da literatura sobre o assunto, analisadas por Mainwaring (2003), uma pode ser considerada a mais crucial para os problemas do objeto dessa dissertação. É a que diz respeito à falta de consenso em relação à capacidade e o poder formal e legal dos agentes encarregados da *accountability* de impor sanções, ou se seu trabalho seria restrito à “responsabilização” dos agentes supervisionados (fiscalizados), ficando a imposição de sanções sob a responsabilidade de outros organismos. Segundo o autor, a capacidade de as agências de supervisão em reparar danos causados por erros, irregularidades e corrupção de agentes públicos, é sempre uma questão crítica para os sistemas de *accountability*. De acordo com Mainwaring (2003), a discussão relaciona-se à expectativa em relação às agências de supervisão e seu poder de impor sanções. Por outro lado, o “poder indireto”, no sentido de que outras organizações cumpram esse papel já caracterizaria uma relação de *accountability*. Sobre essa área de problemas, o autor observa que ela trata:

(...) de qual conceito está vinculado necessariamente à capacidade de sanção da parte do agente que realiza a *accountability* (p. 12). (...) Alguns autores (...) argumentam que alguns mecanismos de *accountability* existem somente se o agente de *accountability* pode impor sanções ao transgressor. Em contraste, Schedler (1999), de forma explícita, e O’ Donnell, de maneira implícita, argumentam que alguns mecanismos de *accountability* contam exclusivamente com o fator

responsabilização sem, necessariamente, ter a capacidade de impor sanções. (...). *Accountability* não pode existir sem nenhum poder de sanção; alguma capacidade para reparar danos no caso de outros foros (especialmente o sistema judicial) é crítica para os sistemas de *accountability*. Como definido aqui, entretanto, *accountability* não implica poder direto de imputação de sanções legais. Não se espera de agências de supervisão o poder de impor sanções; este poder indireto é suficiente para caracterizar a relação de *accountability*. (p. 13) (tradução livre)

Mainwaring (2003) diz que uma conceituação muito ampla relacionada à ideia de responsabilização (ou, numa tradução alternativa, de “responsividade”) pode criar dificuldades para se entender as fronteiras da *accountability* (2003: 10). Outra fonte de problemas e divergências, assinala o autor, concerne ao sentido desse tipo de mecanismo como algo restrito aos casos de transgressão legal por parte dos atores oficiais. Para ele, *accountability* inclui as caracterizações (vertical e horizontal) feitas por O’Donnell (1998). Mas, conforme observa o autor, alguns estudiosos do assunto argumentam que a expressão “vertical” pode ser extensiva a todo relacionamento “principal-agente”, na qual o principal é bem mais fraco que o agente. Exemplo: os eleitores como “principal” e os eleitos como “agente”.

(...) A imagem vertical, porém, é inapropriada para descrever uma relação que não tem o componente hierárquico (...). Algumas relações intra-estatais são verticais (...) por essa razão é problemático equiparar *accountability* intra-estatal com *accountability horizontal* (...). eu proponho uma distinção entre dois tipos de *accountability política*: *accountability eleitoral* e *accountability intra-estatal*. (tradução livre do autor, pp 18-19-20)

Outra área problemática da discussão diz respeito à definição dos atores que podem atuar nos mecanismos de *accountability*. Que tipo de pessoa pode ser habilitada para isso? Também a distinção entre os conceitos de *checks and balances* e *accountability* é comentada por Mainwaring (2003), que adverte sobre a sutileza desse aspecto. Isso porque nem todo sistema de *checks and balances* formam um conjunto de *accountability*, embora, em algumas situações, o sistema pode significar uma relação de *accountability*. Ele observa, por exemplo, que divergências entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo não constituem, necessariamente, uma relação de *accountability*.

Independente dos problemas que a expressão de O’ Donnell (1998) pode oferecer, esse autor faz uma contribuição luminosa para essa dissertação, ao propor a ideia de que uma *accountability* efetiva só é possível mediante uma rede de agências comprometidas com sua finalidade. A forma como a sociedade brasileira enxerga e compreende os tribunais de contas pode ser fator incidente na discussão sobre a mudança institucional, que implica valores culturais, costumes e entendimentos diversos sobre a missão desses organismos. Os modelos de Tribunal de Contas debatidos pelos constituintes de 1987 e 1988 dizem respeito à transformação institucional desse tipo de mecanismo de *accountability horizontal* que, segundo O’ Donnell (1998), só pode funcionar de maneira efetiva em sistema de rede, com outros órgãos de *accountability*, para enfrentar os novos

desafios do mundo contemporâneo. Isso requer capacitação e fortalecimento do Estado e sua inserção autônoma na sociedade.

Como se pode ver, o aprimoramento proporcionado pela mudança institucional da agência em exame não é de natureza instrumental e tecnológica, com foco apenas nas questões relacionadas aos recursos humanos e materiais. A mudança e o aprimoramento do Tribunal de Contas estão implicados numa das questões mais nevrálgicas do seu desenho institucional, qual seja a que diz respeito à sua independência ou não em relação a outro poder, vale dizer, ao fato de ser auxiliar ou não de outra instância estatal. A definição dessa natureza incide, necessariamente, na sua capacidade de *enforcement*. Como veremos adiante, o Tribunal de Contas, embora autônomo, não possui personalidade jurídica para executar suas próprias decisões. Depende de outras organizações vinculadas a diferentes poderes do Estado, inclusive das que são vinculadas organicamente aos entes fiscalizados. É um órgão independente, e seus “magistrados” têm prerrogativas equiparadas às das autoridades do Poder Judiciário. Mas, não executam seus atos e decisões. É como se o Tribunal de Contas existisse de maneira “solta”, desvinculado dos poderes de Estado, dos quais, entretanto, depende para que seus atos e decisões sejam cumpridos. Daí porque entendemos ser pertinente pensarmos que não basta ser “independente” ou “subordinado” a outro organismo ou poder. O’Donnell (1998) formula uma das principais questões para a capacidade de *enforcement* do Tribunal de Contas:

Accountability horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional ‘se fecha’ mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability* (...). O tema nos permite vislumbrar algumas das dificuldades e das possibilidades na busca de *accountability horizontal*. (1998: 43)

1.2 – A essência política do controle externo

Para uma definição básica, controle externo diz respeito à fiscalização de agências estatais sobre outras agências estatais, daí o caráter “externo”. Refere-se a uma fiscalização feita num órgão público por funcionários de fora deste órgão, pertencentes a outro setor dentro do sistema estatal. Difere do controle interno, que é realizado por um setor de um ministério ou outro órgão em outro setor pertencente a esse mesmo organismo. Exemplo de controle interno é o trabalho de auditoria realizado por um setor próprio de determinada prefeitura numa secretaria municipal. Exemplo de controle externo é o Tribunal de Contas, que não pertence a nenhum poder e realiza a fiscalização em todos os órgãos dos três poderes estatais. Existem outros mecanismos de controle externo, como, por exemplo, o Ministério Público. Márcio dos Santos Barros (1995) observa que o termo controle é um galicismo, lembrando que na França do Século XVII *role* “era um registro oficial

em que se escreviam nomes e *contre-rôle* um outro registro que efetuava o confronto com o original e servia para verificação dos dados.” (1995: 181)

Baseando-se num relatório dos autores belgas Meikatrien Sterck, Bram Scheers e Geert Douckaert, Santos Araújo e Baleeiro Neto (2007) comentam sobre a ênfase dada pelo estudo à pirâmide de controle nos governos centrais dos países da Organização Econômica para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE). Segundo eles, o documento demonstra os aspectos principais da auditoria externa e auditoria interna. Observam eles:

A auditoria é um exame realizado por especialistas sobre a conformidade legal e contábil ou sobre desempenho operacional (performance) conduzida para atender às exigências da administração (auditoria interna) ou de terceiros interessados pelas informações da entidade ou para atender a obrigações (auditoria externa). A auditoria é uma atividade de certificação objetiva planejada para: acrescentar valor; melhorar as operações da organização; contribuir para a consecução dos resultados operacionais; proporcionar um enfoque sistemático e disciplinado para se avaliar; e melhorar a efetividade da administração de risco, controle e governança (OCDE, 2004, apud Santos Araújo e Baleeiro Neto, 2007: 192)

De acordo com a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI), o controle interno é definido da seguinte maneira:

(...) todo o sistema contábil e de outros controles, incluindo a estrutura organizacional, métodos, procedimentos e auditoria interna, definidos pela administração de acordo com as metas da organização para apoiar na condução dos negócios da entidade auditada de maneira econômica; eficiente e efetiva, assegurando aderência às políticas administrativas; a salvaguarda do patrimônio, assegurando a precisão e inteireza dos registros contábeis e a produção oportuna e confiável de informações contábeis e administrativas. (INTOSAI, Comité de Normas de Auditoria, 2001, p. 71, apud Santos Araújo e Baleeiro Neto, 2007: 192)

Dois elementos desses conceitos podem ser controversos no que dizem respeito à natureza do controle externo. Um desses componentes se refere ao caráter ao mesmo tempo técnico e político da sua essência. A meu juízo, trata-se de um mito a ideia corrente segundo a qual o trabalho dos funcionários do chamado setor de controle externo dos tribunais de contas, ou “corpo instrutivo”, aqueles que fazem a instrução dos processos – contabilistas, engenheiros, médicos, estatísticos, advogados, economistas e outros que ocupam cargos de analistas e técnicos de controle externo – limitar-se-ia a um fazer técnico-legal, independente de injunções políticas. O outro elemento diz respeito ao fato de o controle externo ser, em tese, objeto de necessária articulação com o controle interno. De acordo com a literatura do microambiente do sistema dos tribunais de contas, um efetivo controle externo só é possível se houver também um controle interno fortalecido. Ora, os nexos entre um e outro carregam componentes políticos, como veremos no decorrer da presente dissertação. Tanto isso pode ser verdade que a Constituição prevê a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno que não derem ciência sobre irregularidades ao Tribunal de Contas. O preceito já

constava de uma das primeiras propostas contidas no anteprojeto de constituição de Afonso Arinos, de 1986, como veremos no capítulo 3. Como imaginar os agentes do controle interno de uma secretaria de estado “colaborando” com o Tribunal de Contas, independente dos superiores hierárquicos, sem considerar injunções políticas?

Ou seja, o controle externo realizaria seu trabalho com apoio do controle interno, cuja existência, aliás, serve para essa finalidade, conforme determina a Constituição de 1988. Esta criou, na verdade, preceitos básicos para a articulação dos mecanismos entre controle externo e controle interno. Já em relação ao controle externo, o artigo 70 da Constituição federal preceitua:

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

O artigo 71, por sua vez, prevê que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, dispondo sobre a competência deste último em 11 incisos. A meu ver, o texto constitucional poderia suscitar interpretações contraditórias. Afinal, ele diz que o controle externo está a cargo do Poder Legislativo, mas quem executa essa tarefa é o Tribunal de Contas. Em relação ao controle interno, entretanto, a responsabilidade por sua execução está expressa de forma direta, sem dubiedades.

Marcio dos Santos Barros (1995) observa que a atual Constituição trouxe uma série de inovações, citando cinco delas: um controle interno antes exercido pelo poder Executivo agora é realizado pelos três poderes; a fiscalização antes de natureza apenas financeira e orçamentária agora é também de natureza operacional e patrimonial, com ênfase nos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade; a avaliação de resultados tem que ser baseada em critérios de eficiência e eficácia; a fiscalização antes exercida apenas sobre a administração direta e autárquica agora abrange a administração indireta e entidades de direito privado; a avaliação de metas antes baseada no planejamento (orçamento) agora é feita também no plano plurianual e nos programas de governo; e, por último, a previsão no texto constitucional da existência de um novo nível de controle, através da denúncia apresentada pelos cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos. (1995: pp 186-187)

Ora, obviamente o trabalho do chamado “corpo instrutivo” dos tribunais carrega “técnicas” em relação ao cumprimento de normas, leis e procedimentos estabelecidos. Mas, em última instância, esse trabalho é de natureza política. Norberto Bobbio (2001) adverte sobre a fragmentação entre técnica e política. Sua crítica da divisão entre esses campos pode ser pertinente ao presente trabalho, sobretudo o seu questionamento àqueles que se julgavam superiores por assumirem-se apenas “técnicos” e não “políticos”.

O apoliticismo é a defesa que o técnico, escondendo-se atrás do acúmulo de processos no local de trabalho, ou atrás das espessas filas da imprescindível clientela, põe diante das incômodas invasões da política, que se anunciam em forma de reuniões, assembléias. (...) Dizia-se que um dos problemas mais urgentes (...) era a politização da técnica, à qual em seguida correspondia, como correlação necessária, aquele outro processo de profundas transformações do nosso costume político que, para continuar usando expressões ruidosas, poderia ser chamado *tecnicização* da política. (2001: 12)

Bobbio (2001) observava que aqueles que se diziam somente técnicos na verdade estavam se refugiando no próprio trabalho, como em “um abrigo de pureza”, a fim de se libertar da política, algo imposto pelos outros, o que, como resultado, esses supostos técnicos puros estavam fazendo má política. (2001:13)

O pensador italiano foi mais longe ao classificar essa postura como “moralista”. Essa postura confundia as coisas, pois o problema político não dizia respeito a homens certos nos lugares certos, mas sim às instituições. Não se tratava de imaginar que as coisas poderiam ser melhores se fossem outros os homens em ação, mas sim uma questão de como são e agem as instituições.

(...) esse preconceito baseia-se na divisão abstrata e moralista dos homens, de todos os homens, em bons e maus, e na falsa e ingênua opinião de que a política seja a simples arte de colocar os bons no lugar dos maus. (...) a possibilidade de fazer qualquer confronto entre o melhor e o pior, este não deve ser feito entre os homens, mas entre as instituições. (2001: 31)

A cisão entre técnica e política dentro dos tribunais de contas diz respeito à suposição de os funcionários da máquina burocrática das cortes de contas instruírem os processos com base somente no que manda a lei, independente de como sua instrução possa repercutir politicamente para os responsáveis, ou, concretamente, para os resultados de políticas públicas. Ora, mesmo verificando que determinado administrador descumpriu um ou outro dispositivo legal – que este assim o fez para garantir a realização de determinado programa para atender aos interesses da comunidade focalizada – o especialista em controle externo não estará assumindo determinada postura política condenando-o? Em outras palavras, observar somente os aspectos contábeis e legais, sem considerar os resultados de políticas públicas, não será fruto de determinado viés político e ideológico de quem inspeciona?

Não são poucas as vozes que defendem a existência de diferenças entre o controle chamado “técnico” e o controle político, o primeiro supostamente realizado pelas cortes de contas e o segundo pelo Poder Legislativo, com base num suposto trabalho técnico. A presente dissertação discorda desse viés, propondo que o trabalho técnico é ele, por si só, simultaneamente político. De acordo com o ministro do TCU Benjamin Zymler (1998), “o controle externo exercido pelo poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas casas legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.” (1998: 22) Entretanto, uma dimensão que é típica de uma espécie de controladoria confere aos tribunais de contas uma responsabilidade para além de simplesmente

técnica. É o que, em outras palavras, sugere o analista de controle externo do TCU Renato Jorge Brown Ribeiro (2002), ao dizer que isso força os tribunais a desenvolver “estruturas e procedimentos híbridos”. Segundo ele, assim os tribunais têm que:

(...) procurar a produção de tecnologias de controle que premiem a avaliação de políticas públicas e a avaliação operacional dos diversos órgãos públicos. Esse posicionamento abre novas possibilidades para o sistema de controle prestar serviços à sociedade, tais como propor medidas gerenciais (...). (2002: 57-58)

No tocante ao relacionamento, ou articulação, entre controle externo e interno, o problema não fica apaziguado por supostas definições ou demarcações seguras. Faccioni (2008) observa que, apesar da modernização dos tribunais de contas, faltava ainda o aprimoramento do controle interno. Este, conforme sugeriu, deveria ser o “principal aliado da administração pública para subsidiar a atuação do controle externo”:

No entanto, esta não é a realidade: o controle interno (...) ainda é inexistente formalmente em muitos, se não da quase totalidade dos municípios, e não suficientemente amplo em alguns dos estados brasileiros, quando não, na própria amplitude da estrutura administrativa federal. (Faccioni, 2008: 52)

Faccioni sugere o que classifica “mutirão nacional pelo fortalecimento do controle interno”, começando pelos municípios. Ora, uma iniciativa desse tipo partindo do Tribunal de Contas não está imune às injunções políticas, favoráveis ou contrárias, uma vez que se trata de um órgão externo à administração agindo dentro da administração. Não seria inexato dizermos que, a confirmar o prognóstico de Faccioni, os tribunais de contas estariam atuando em substituição ao controle interno, o que, de fato, em muitas situações, vem acontecendo e constituindo óbvia anomalia, sendo órgão de controle externo.

Sobre as relações entre os tribunais de contas e Poder Legislativo, o deputado federal e ex-presidente do TCU, Humberto Souto (2008), afirma que os sistemas de controle interno e externo não careciam de mudanças em sua forma organizacional, mas sim de “necessária e contínua adequação dos modernos parâmetros existentes no mundo”. Observava ele que o assunto independia de uma questão de modelos, mas sim da sua “efetividade”.

Os controles internos e externos precisam saber conciliar o controle gerencial e o controle da legalidade, sem que haja subordinação entre ambos. A pretensão da Corte de Contas da União, de poder exercer um controle de natureza jurisdicional, esbarra em prerrogativa do Poder Judiciário, garantidos pela Constituição Federal, não sendo este o aspecto relevante. Os tribunais de contas têm que estar preparados para dividir seus papéis com outras instâncias de auditoria e fiscalização, a exemplo do Ministério Público (Souto, 2008: 118-119).

Com essa observação, delinea-se assim um problema que vai tornando mais complexa a questão do controle externo, articulado ao controle interno, que é a possibilidade da participação de

outro instrumento de controle “horizontal”, no caso sugerido, o Ministério Público. Pode-se depreender, assim, que o controle externo é muito mais do que apenas um conjunto de procedimentos e técnicas legais independentes da política. Além do Ministério Público, Souto somou outro tipo de controle, o chamado “controle social”, e chegou a dizer que, por mais efetivos que fosse vários tribunais de contas da União, estes não dariam conta das crescentes demandas sociais.

(...) estou convencido de que se o Brasil tivesse 20 tribunais de contas da União, eles não dariam conta de, efetivamente, suportar toda a demanda necessária. Somente através da educação, somente através da participação, somente através do controle social, da conscientização da sociedade, é que nós vamos ter efetivamente um controle efetivo (...) (Souto, 2008: 128-129)

Num momento em que, cada vez mais, fala-se em “controle social” para subsidiar o controle operacional dos tribunais de contas, como ficam a incidência e os fluxos de propostas, de reivindicações e de pressões da sociedade sobre os técnicos do controle externo? Estes vão se limitar a uma avaliação puramente técnica ou necessariamente terão que assumir um olhar mais abrangente para reconhecer, analisar e empreender de maneira política?

O caráter político do controle externo relaciona-se também, a meu ver, com questões que, aparentemente, podem ser consideradas técnicas, como as que dizem respeito aos três “Es” (economy, efficiency e effectiveness). Esses aspectos têm a ver com a distinção entre “auditoria de procedimentos ou regularidade” e “auditoria de desempenho”. A primeira tem como foco a verificação das normas técnicas e legais dos atos dos administradores. Já a ênfase da auditoria de desempenho está nos processos, metas e resultados dos programas de políticas. As Instituições Superiores de Controle (ISC) vêm se desenvolvendo para ampliar suas competências voltadas para as auditorias de desempenho. Michael Power (1997) observa que os três conceitos (economy, efficiency e effectiveness) referem-se ao princípio do “value for money” (VFM), que coincide com o desenvolvimento da *New Public Management* (NPM) em diferentes países:

(...) The three Es, in conjunction with these populist appeals to notions of empowerment and service quality, make up what is commonly referred to as ‘value for money’ (VFM). VFM is a vague normative space in which an ensemble of operational routines and auditable performance can be harnessed to broader political ideals. Tensions exist within the very concept of VFM. Most notable in the eyes of many commentators (e.g. Pollitt, 1955) is the tension between the theme of fiscal crises, questions of economy, efficiency and cost control, and the theme of service quality enhancement or effectiveness. (Power, 1997: 44)

O autor faz a seguinte distinção desses critérios, além do “fiscal regularity”, que, segundo Power, está vinculado à ideia da *accountability* para a verificação das normas legais dos atos dos administradores:

(...) *Economy* as accountability for obtaining the best possible terms under which resources are acquired. *Efficiency* as accountability for ensuring that maximum

output is obtained from the resources employed or that minimum resources are used to achieve a given level of output/service. *Effectiveness* as accountability for ensuring that outcomes conform to intentions, as defined in programmes. (Power, 1997: 50)

Assinale-se ainda que o artigo 37 da Constituição da República prevê a obediência, por parte da administração pública, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já o inciso II do artigo 74 trata de uma das funções do controle interno, que, ao apoiar o trabalho do controle externo, deve:

Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Essa discussão pode ampliar para cinco o número dos “Es”, conforme sugere Bittencourt (2004) em seu trabalho sobre indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão. Ele observa que um dos principais instrumentos do mundo empresarial é o controle dos indicadores de desempenho. De acordo com o autor, o setor público vem desenvolvendo essa modalidade de controle tanto como instrumento de apoio à administração quanto para as auditorias de natureza operacional. O Quadro 1.1, a seguir, relaciona cinco dimensões de desempenho para as auditorias de natureza operacional: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, segundo Bittencourt (2004:53-54)

Quadro 1.1 – Os princípios do New Public Management

Economicidade	Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.
Eficiência	Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo.
Eficácia	Grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.
Efetividade	Relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional.
Equidade	Medida da possibilidade de acesso aos benefícios de uma determinada ação por parte dos grupos sociais menos favorecidos em comparação com as mesmas possibilidades da média do país.

Fonte: Bittencourt (2004: 53,54)

Em relação aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade da gestão do Estado, o presente trabalho rejeita o viés relacionado a uma suposta luz que incida somente nos esforços de aparelhamento técnico de “modernização” dos recursos materiais e capacitação dos administradores públicos. Evidentemente que são indispensáveis os pressupostos básicos do ponto de vista dos recursos humanos e da infra-estrutura tecnológica do aparelho de Estado. Acredito, porém, que um

Estado só é eficaz, eficiente e efetivo se tiver habilidade política associada ao que Michael Mann (2006) chama de “poder infra-estrutural” forte. Para o autor, poder infra-estrutural:

é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso pode também ser chamado de capacidade ou eficiência do Estado. Requer que os Estados tenham infra-estruturas que penetrem universalmente por toda a sociedade civil, através das quais as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos. (2006:167)

Para o que nos interessa especificamente em relação ao tipo de instrumento de *accountability horizontal* em exame, a análise feita por Eli Diniz (1997) sobre novos paradigmas do Estado corrobora nosso argumento. Segundo ela,

a noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos vinculados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. (...) O problema da governabilidade deve ser examinado, cabe insistir, em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução. (1997:124)

Em outras palavras, a eficácia da gestão pública não se limita ao plano infra-estrutural técnico e de serviços, visando ao “atendimento” dos interesses dos contribuintes “clientes” que pagam impostos. Implica uma estratégia política para, segundo Diniz, “conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais.” (1997: 124). Portanto, não tem sentido pensar que o transplante de procedimentos gerenciais da iniciativa privada para a administração pública poderia contribuir para uma melhor eficiência do Estado. Diniz observa que pensar um novo paradigma para a reforma do Estado requer a ruptura com os enfoques tecnocrático e neoliberal:

O primeiro, ao privilegiar o insulamento das elites estatais, a primazia do conhecimento técnico e o alijamento da política, conduz a uma visão irrealista porque calcada na despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, influenciado pela ótica minimalista, enfatiza unilateralmente a redução do Estado, subestimando o papel do reforço e a revitalização do aparelho estatal para o êxito de suas políticas, bem como a relevância da intervenção governamental para que o mercado funcione de forma eficiente, em consonância com um projeto coletivo. (1997: 124)

Com toda a sua complexidade, o conceito de *accountability* parece ter um ponto pacífico, que é a necessidade de maior transparência das ações dos governos. Esta não é apenas uma questão de natureza ética ou moral, mas sim um dos diversos elementos que se complementam num contexto de transformações profundas que ocorrem no país e no mundo.

Em seu trabalho “Por que reformar as instituições”, Jorge Wilhelm (1999) fala, dentre outros fatores, da “emergência da sociedade civil”, decorrente de inúmeros movimentos sociais, como

o movimento hippie, os voltados para a emancipação da mulher, os de natureza pacifista e antiimperialista, a própria descolonização na segunda metade do século XX, a mudança comportamental entre os sexos, dentre outros. O autor sustenta que:

(...) para melhor situar o debate sobre as reformas institucionais atualmente demandadas, é preciso tirar lições e conclusões de um dos fatos mais visíveis da segunda metade deste século: a emergência da sociedade civil enquanto protagonista atuante no desenvolvimento de numerosos países. Essa emergência tornou-se visível em virtude de movimentos sociais, repercutidos pela mídia (...) (1999: 19)

Num contexto de rápidas e profundas mudanças tecnológicas do mundo globalizado, a partir de meados do século XX, em que as tecnologias da informação contribuem para o aparecimento de novas modalidades operativas do aparelho de estado, o fluxo de informações se torna mais intenso, propiciando condições para demandas de maior transparência. Estas ocorrem em meio a mudanças que não se relacionam só a um fator puramente tecnicista. Tudo isso ocorre num contexto de interconexão de fatores tecnológicos e variáveis institucionais de natureza política. A sociedade civil tem hoje mais acesso à informação, em diferentes campos, como resultado das possibilidades oferecidas tanto pelo desenvolvimento tecnológico como pelo seu poder maior de organização.

Ao tratar do “Estado-rede”, Manuel Castells (1999:149) sustenta que, embora as instituições nacionais continuem a ser dominantes, “os processos estruturados da economia, da tecnologia, da comunicação estão cada vez mais globalizados.” Segundo ele, o poder seria exercido por “diferentes soberanias parciais”:

O Estado que denomino Estado-rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. (1999: 164)

Nessa rede, acrescenta Castells, funcionariam instituições regionais e locais. Dentre diferentes princípios de um novo tipo de estado, o autor assinala a “transparência administrativa”. Segundo ele, essa demanda, embora tendo sido frustrada em diferentes situações, é agora intensa e permanente. Ela seria um dos princípios de governo mais importantes numa sociedade cada vez mais desafiada por máfias, na qual a política é enfraquecida diante das ações de corrupção. Castells fala de uma “limpeza administrativa” como sendo o princípio crucial para um bom governo:

Certamente, não se pode pensar em um governo de anjos, mas sim em mecanismos de controle eficaz que assegurem o mínimo nível de corrupção e nepotismo. E, para isso, o mais importante é a transparência da gestão perante o cidadão, os meios de comunicação e a justiça. Os controles internos do Estado não bastam. São necessários controles externos, ancorados na sociedade. Aqui, também, as novas tecnologias de informação, permitindo o acesso direto dos cidadãos a todos os dados e atuações administrativas que não necessitem serem confidenciais, criam a possibilidade de uma abertura de gestão que assegura um novo vínculo entre Estado e sociedade. (1999: 167)

Os governos hoje têm que lidar com cidadãos, contribuintes e consumidores mais atentos e vigilantes. Para Giddens (1996) uma das mudanças básicas das sociedades contemporâneas é a expansão do que ele chama de “reflexividade social”. É uma situação, segundo ele, em que os indivíduos estão mais aptos para filtrar informações e modelarem suas vidas com base nesse processo de filtragem:

Um mundo de reflexividade intensificada é um mundo de *pessoas inteligentes* (grifo do autor). Não quero dizer com isso que as pessoas sejam mais inteligentes do que costumavam ser. Em uma ordem pós-tradicional, os indivíduos têm, mais ou menos, que se engajar com o mundo em termos mais amplos se quiserem sobreviver nele. A informação produzida por especialistas (incluindo o conhecimento científico) não pode mais ser totalmente confinada a grupos específicos, mas passa a ser interpretada rotineiramente e a ser influenciada por indivíduos leigos no decorrer de suas ações cotidianas. (1996: 15)

1.3 – A reforma do Estado brasileiro não se limita à reforma administrativa

Partimos do pressuposto no sentido de que reforma do Estado não significa apenas mudança nos aparelhos organizacionais e nos procedimentos burocráticos da administração pública. Reforma do Estado significa também a reforma da sociedade, principalmente nos aspectos concernentes às relações entre um e outro, ou, mais precisamente, à forma pela qual a sociedade “entra” no estado e dele participa ou dele se alija.

A mudança institucional do Tribunal de Contas deve ser pensada numa perspectiva de uma agenda que consideramos aberta para o conjunto de transformações que o Estado vem sofrendo na atualidade. Agenda presente e futura sem receituários prontos. Para Azevedo (1999), é necessário fazer uma diferenciação entre as reformas administrativas e a chamada reforma do Estado:

Em nível macro, a transformação no Estado pode ser entendida como um processo permanente que engloba dimensões políticas, econômicas, institucionais, jurídicas e, inclusive, culturais. Os casos mais corriqueiros são produtos das chamadas ‘reformas administrativas’ propostas via de regra no início de cada Administração, buscando-se adequar a máquina pública às prioridades da nova administração. Neste sentido, torna-se lugar comum a formação das chamadas ‘equipes de transição’ que esboçam as principais sugestões de reordenamento da legislação e da máquina pública consideradas necessárias para viabilizar as prioridades e o programa do novo governo. (Azevedo, 1999: 113)

Pode-se dizer que estamos vivendo uma reforma do estado, uma situação potencial para futuras mudanças estruturais cuja dimensão ainda desconhecemos, sobretudo, no que diz respeito ao relacionamento entre Estado e sociedade, elemento, aliás, crucial de qualquer reforma do Estado. Azevedo (1999) entende que “se deve reservar a denominação ‘reforma do Estado’ para os pontos de ruptura do pacto social, ou seja”:

quando ocorra uma redefinição qualitativa do escopo do que se considera ‘bem público’ (amplitude ou redução) e/ou mudanças significativas na forma de produção

e oferta desses bens. Tomando-se como base esses parâmetros pode-se dizer que nesse século no Brasil tivemos três momentos em que ocorreram reformas do estado: a chamada ‘revolução de 1930’; o regime instaurado em 1964; e o embrionariamente esboçado na administração Collor/Itamar e consolidado – ainda que não terminado – no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. (Azevedo, 1999: 114-115)

A reforma do Estado brasileiro, a partir da redemocratização, tem a Constituição de 1988 como um dos seus marcos emblemáticos. Além das mudanças na legislação – ou melhor, na regra maior sobre as regras do jogo – como consequência das crescentes e complexas demandas da sociedade, ocorreram também transformações nos instrumentos de relacionamento entre Estado e sociedade, no contexto da onda neoliberal da década de 1990. Bolívar Lamounier (2006) observa que as duas últimas décadas do século XX constituíram o processo simultâneo da volta da democracia e da abertura de um mercado, antes fechado, agora atento às movimentações do contexto internacional:

O Brasil chegou às duas últimas décadas do século XX sob o signo de uma dupla transformação: na política, uma recriação da democracia, pois, embora o modelo seja representativo, as bases sociais, eleitorais e culturais são muito mais amplas que nos precedentes períodos democráticos; na economia, a passagem de um modelo fechado, com preponderância estatal, a um mais aberto voltado para o mercado e atento às oportunidades de inserção na economia internacional. Atualmente, decorridas duas décadas da transição, as questões políticas dizem respeito, sobretudo, ao aperfeiçoamento do sistema democrático, por meio de reformas políticas, do combate à corrupção e de exigências mais severas no tocante à gestão e à *accountability*. (2006: 8)

Mas, reforma do Estado não é um processo exclusivo do Brasil. Marcus André Melo (2002) lembra que entre 1974 e 1987, metade das cerca de 160 constituições em vigor em países de vários continentes foram revisadas: “Após essa data, reformas importantes tiveram lugar como a reforma constitucional belga em 1989.”(2002: 26). Além de refletir mudanças em vários países, um dos pontos principais da reforma do estado tem a ver com o equilíbrio fiscal, objeto interpenetrado com as atribuições do Tribunal de Contas. Nesse sentido, esse tipo de instrumento de *accountability horizontal* não se limita, a meu ver, às questões da transparência dos atos e da responsabilização dos agentes envolvidos, mas sim também das estruturas e mecanismos que garantam equilíbrio fiscal visando ao desenvolvimento do país.

Para Abrucio (1999), a questão do equilíbrio das finanças públicas tornou-se mais relevante para o Brasil do que em outros países, devido à crise fiscal do Estado a partir do início dos anos 80. O autor observa que:

foi a crise fiscal que impulsionou a derrocada do estado brasileiro, no início da década de 80. No entanto, aqui ela foi muito mais intensa, devido à crise da dívida externa, que por sua vez derrubou o antigo modelo de desenvolvimento econômico, ancorado no financiamento estatal. Para piorar, o não equacionamento da questão

fiscal foi uma das principais causas – junto com o aspecto inercial contido na indexação – de um longo ciclo inflacionário. O equilíbrio fiscal, desse modo, tornou-se tão ou mais importante como objetivo da reforma do estado do que tem sido nos países desenvolvidos. (1999: 164-165)

Os desafios da reforma do Estado no Brasil contemporâneo, conforme observa Eli Diniz (2007), compõem um conjunto de três ordens de problemas. Segundo ela, em primeiro lugar, há que se enfrentar o déficit de inclusão social com padrões arraigados de injustiça e iniquidade. Em segundo, o desafio de se instrumentalizar o Estado para atender às demandas sociais. Por último, os enfrentamentos da questão relacionada à falta de *accountability* efetiva sobre as ações dos agentes públicos e do Estado:

Refiro-me, em primeiro lugar, ao imperativo de enfrentar o déficit de inclusão social, revertendo os seculares padrões de injustiça e de iniquidade. (...) Em segundo lugar, cabe destacar o desafio representado pelo déficit de capacidade de implementação do Estado, o que se traduz pela incapacidade de produzir os resultados socialmente desejados. Finalmente, impõe-se reconhecer a lacuna representada pelo déficit de *accountability*, expandindo e tornando efetivos os mecanismos de controle das políticas governamentais, ou seja, fortalecendo os mecanismos garantidores da responsabilização pública dos governantes diante da sociedade e de outras instâncias de poder. Isso significa situar, no centro da análise, as conexões entre governança, *accountability* e responsividade. (2007: 24)

Numa linha semelhante, Grau (1999) salienta que um dos desafios presentes é a recuperação do controle da sociedade sobre o Estado. Segundo ela, um dos problemas pendentes é se esse controle deve se limitar ao mecanismo da eleição. A autora assinala a necessidade de se repensar os mecanismos de *accountability*:

No atual período da transição da história, a democratização do estado alude também ao problema da conformação de uma autoridade plural. (...) Neste sentido, torna-se necessário repensar os mecanismos para a *accountability* horizontal, de maneira que as diferentes ramificações do poder público estatal possam controlar-se melhor umas às outras. (...). Entretanto, um problema que ainda está pendente refere-se a definir se a ação da sociedade deve limitar-se somente à eleição de seus representantes políticos e, por sua vez, se apenas pode atuar como sujeito mediado por estes. A resposta a essa última pergunta pode ser negativa se levarmos em conta as novas demandas sociais relacionadas com a diversidade e as diferenças, tanto como as fortes evidências sobre os déficits no controle das burocracias públicas por parte dos cidadãos, mediado pelos políticos (controle indireto). (1999: 234-235)

De acordo com Przeworski (1999), dois pontos têm sido controversos na discussão sobre a reforma do Estado. Um deles se refere ao controle das burocracias e o outro, ao papel das agências “independentes”, responsáveis pelo trabalho de supervisão. O autor classifica como “espinhoso” o problema da relação entre os políticos eleitos e os burocratas:

Numa democracia, a autoridade do Estado para regular coercitivamente a vida da sociedade é derivada das eleições. Porém, muitas das funções do Estado e todos os serviços que o Estado oferece aos cidadãos são delegados pelos representantes eleitos para outros setores, principalmente a burocracia pública. A delegação é inevitável. (1999: 332)

A prática do clientelismo, questões relacionadas a interesses particulares tanto de políticos como de burocratas e a própria autonomia das agências estatais são problemas do caráter de delegação da democracia. Przeworski (1999: 332) observa que “a delegação invariavelmente proporciona um aumento dos custos de operacionalidade (das agências)”. Observa ainda o autor:

a controvérsia é se essa supervisão (*oversight*) deveria ser exercida por agências independentes do controle dos políticos eleitos. A maioria das agências é independente do controle direto dos cidadãos (eleitores), mas elas são subordinadas aos políticos, que são, por sua vez, sujeitos a eleições periódicas. (Przeworski, 1999:332)

Przeworski (1999) acrescenta que os eleitores podem, de forma indireta, influenciar as burocracias para atender melhor a seus interesses, através do mecanismo do voto (*accountability vertical*). (1999: 333)

1.4 – Inserção e capacitação do Estado no mundo globalizado

Pensar as transformações, os dilemas e os desafios do sistema de fiscalização representado pelos tribunais de contas no contexto da reforma do estado brasileiro é problematizar de forma multidimensional as questões do poder público no mundo globalizado. A ideia aqui é pensar o papel das cortes de contas num estado desafiado pelos problemas contemporâneos. O desenvolvimento de qualquer organização do estado e deste como um todo só pode ser estudado hoje tendo como perspectiva um cenário de mudança institucional que tem múltiplas vinculações com os problemas implicados pela globalização.

Definimos o desenvolvimento da organização do Estado como o processo de fortalecimento dos mecanismos do poder público com vistas à sua inserção na sociedade, a fim de atender aos interesses e necessidades de seus diversos segmentos. A mudança institucional contida nesse processo resulta das transformações provocadas pelo aumento e complexidade das demandas da sociedade e pela intensificação das relações entre os estados nacionais neste novo contexto.

Isso não quer dizer, porém, que o desenvolvimento das organizações do Estado deve se basear em algum receituário pronto e único importado de outras matrizes institucionais, seja tomando como exemplo a experiência de outros países, seja baseando-se em critérios de organismos internacionais. Significa, isto sim, a adoção de um “posicionamento próprio” para se articular entre desafios, oportunidades, ameaças, limitações e imprevisibilidades diversas que possam configurar o conjunto de problemas do contexto global.

Os argumentos que sustentam que o Tribunal de Contas não pode extrapolar sua missão constitucional refletem na verdade questões de disputa entre atores políticos situados nos diferentes

poderes do Estado. Mas, em última instância, qual seria outra missão do Estado como um todo a não ser a promoção, dentre outras coisas, do desenvolvimento da sociedade em sentido amplo? Dessa forma, os diversos atores envolvidos com as questões do Tribunal de Contas – seus membros distribuídos nas diferentes funções operacionais e decisórias, bem como legisladores, autoridades públicas diversas e outros agentes, inclusive privados – estão inter-relacionados com um objeto, cuja mudança institucional é elemento-chave para se pensar a organização em si na reforma do Estado e esta dentro do contexto da globalização.

Certamente os desafios são imensos e de várias naturezas, começando por essa percepção que amplia a visão sobre o Tribunal de Contas além da que concerne somente à sua missão fiscalizadora da aplicação dos recursos públicos. Outros desafios dizem respeito aos problemas relacionados aos labirintos intrincados das questões jurídicas e formais. Estas passam pelos caminhos do campo político e percorrem relevos acidentados e desenhados pelas dificuldades de uma agenda, hoje, aberta pelas novas formas de *accountability* que a sociedade brasileira e o mundo vêm construindo ao longo das últimas décadas.

A abertura dessa agenda passa, assim entendemos, pela mudança institucional das organizações do Estado, em face dos movimentos, problemas, pressões, desafios, oportunidades e paradoxos do mundo globalizado. Nesse sentido, uma questão que se evidencia como ponto de partida é a que interroga sobre as capacidades e os limites deste Estado para promover a mudança e os requisitos necessários para um determinado tipo de atuação e articulação estratégica neste novo contexto. Assinale-se que o desenvolvimento resultante dessa mudança institucional não pode, certamente, ser baseado no receituário de uma “monocultura institucional” que se disseminou a partir do chamado “Consenso de Washington” sobre, especificamente, a necessidade de “boas instituições” preconizadas para os países em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina nas décadas de 1980 e 1990¹. Todavia, reconhece-se que a mudança institucional que implica reforma das organizações do Estado se fez e se faz necessária por exigências de uma nova realidade instaurada pelo fenômeno da globalização. As sociedades e suas economias, bem como seus arranjos e institucionalidades políticas, não são mais voltadas somente “para dentro”, como acontecia até a década de 1970, principalmente nos países latino-americanos.

¹ A expressão “Consenso de Washington” nasceu de um estudo realizado pelo Instituto de Economia Internacional “Rumo ao Crescimento Renovado da América Latina”, de autoria de Bela Balassa, Gerardo Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski e Mário Henrique Simonsen. Em novembro de 1989, o IEI organizou um seminário com dez pontos relacionados às reformas que seriam necessárias para a retomada do crescimento da América Latina. Esse documento, que ganhou o nome de “Consenso de Washington”, precedeu discussões posteriores para uma nova agenda. Dentre outros pontos relacionados ao “ajuste estrutural”, a nova agenda para a década de 1990 previa, como parte das medidas de reforma do Estado, a necessidade de responsabilidade fiscal nos diversos níveis de governo, criação de agências reguladoras, reforma do Judiciário e fortalecimento da supervisão preventiva do setor financeiro, aumentando a transparência e aperfeiçoando os critérios contábeis.

1.5 – “Autonomia inserida” como característica de um Estado ativo e orientador

As nações estão cada vez mais interconectadas em diferentes escalas e em arranjos diversos relacionados a formas de hierarquia e redes de negociação. Estas redes, além de se basearem em regras formais de acordos arbitrados por organismos internacionais, também se dão por processos maleáveis conforme as conjunturas e trajetórias históricas de cada formação social. Entendo também que não são somente as questões decorrentes da globalização que incidem no nosso problema, mas sim também os fatores relacionados ao ambiente interno no que diz respeito à configuração de nossa formação social, a partir das matrizes culturais e históricas que engendraram determinada trajetória.

A complexidade e o aumento das demandas sociais internas e as questões da globalização exigem cada vez mais posturas e ações de um tipo de Estado diferente do passado. Essas questões do mundo global são políticas, econômicas e culturais que conformam determinada situação de correlação de forças face aos outros países e regiões, além de outros tipos de atores públicos e privados.

Trata-se de um poder público que hoje, em sua territorialidade, está diante de duas vertentes intimamente interpenetradas. De um lado, voltado para as ações com foco jurisdicional nos limites do seu território, componente clássico e constitutivo da forma Estado-nação; de outro, atuando de maneira a não poder prescindir do relacionamento com as demais regiões do mundo. As duas vertentes referem-se ao relacionamento de várias naturezas com governos de outros países, além de empresas privadas multinacionais, nacionais e estrangeiras, organismos multilaterais, organizações não governamentais, instituições financeiras públicas e privadas, partidos políticos, sindicatos, entidades de classe, associações empresariais e de trabalhadores, organismos de pesquisa públicos e privados, comunidades informais, tribos, *mídia* em geral, entre outros.

Em outras palavras, trata-se de uma realidade que exige a atuação de um Estado “inserido” na sociedade, com autonomia estratégica para coordenar ações de desenvolvimento em diferentes frentes, tendo como objetivo maior o desenvolvimento da sociedade de forma ampla. Do ponto de vista das institucionalidades de sua territorialidade, o conceito de “autonomia inserida” de Peter Evans (1993) talvez seja emblemático, contribuindo com muitos elementos para se pensar o Estado nessa nova perspectiva.

No que se refere à vertente de ações estratégicas com os demais atores internacionais – isto é, as forças externas à sua jurisdição territorial – a globalização pode não constituir somente um “problema” que implique constrangimentos, restrições e enfraquecimento da sua atuação. É o que nos propõe Linda Weiss (2003), para quem a globalização pode oferecer circunstâncias, situações e oportunidades de capacitação para os governos e seus mecanismos estatais. De acordo com essa visão, o fenômeno da globalização pode ser “capacitador” ao mesmo tempo que restritivo e “constrangedor”.

Peter Evans (1993) propõe o modelo “tripé” a partir do qual o Estado pode se aparelhar para as ações voltadas para o bem comum a partir de uma perspectiva de “autonomia inserida”:

“é o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático *weberiano* e inserção intensa na estrutura circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida, como ilustra uma comparação entre o Japão e os novos países industrializados do leste asiático.” (1993:125)

A imagem do tripé aponta para os modos de guiar a ação administrativa num balanceamento integrado formado por três elementos: 1) criação de capacidade burocrática no Estado, mediante recrutamento meritocrático, normas profissionais, previsibilidade, carreira recompensadora e estruturas organizacionais e coordenadas; 2) monitoramento dos ‘sinais de mercado’, que facilite a alocação eficiente de recursos, proporcionando disciplina fiscal, a fim de assegurar consistência entre objetivos e meios; e 3) controle democrático ‘bottom-up’, que assegure os objetivos perseguidos pelo estado como reflexo das reais necessidades dos cidadãos. (2005: 28-30).

O “tripé” de Evans (2005) não é proposto como modelo rígido para todos os Estados, mas dependendo da situação histórica de cada um. O autor sugere um olhar sobre os diferentes exemplos históricos:

Efforts to rebalance the agenda of state reform will depend on the practical imaginations and determination of those who confront the dilemmas of state reform ‘on the ground’. It will depend equally on the intellectual imagination of more detached students of market, bureaucracy and democratic politics. Extracting analytical lessons from myriad historical examples of ‘effective and defective states’ and translating them into institutional proposals that are lucid and compelling is the continuing challenge of those who claim to be experts on the state, and it is a challenge that has rarely been more urgently relevant to ongoing political debates (2005: 44).

1.6 – Pode a globalização ser “capacitadora” do Estado?

Contraoando-se ao argumento dos que enfatizam as restrições e constrangimentos aos países menos desenvolvidos como uma inevitabilidade imposta pela globalização, Linda Weiss (2003) lembra que, apesar da interdependência proporcionada pela crescente abertura econômica, muitas economias hoje estariam mais voltadas para dentro, com 90% da produção direcionada para o mercado interno.

De acordo com a autora, da literatura sobre o assunto pode-se extrair dois argumentos que atestam a face “capacitadora” da globalização, além de uma terceira que ela mesma formula. O primeiro argumenta sustenta que a globalização tem uma tendência a aumentar a insegurança da

população, o que forçaria os governos na direção de ações de maior proteção social, pressionados por demandas da sociedade. Em vez de cortes generalizados, os governos teriam fortes motivos e incentivos políticos para aumentar as compensações domésticas. O segundo argumento relaciona-se à tese segundo a qual a competição global aumenta a tendência dos governos na busca por estruturas mais aprimoradas de inovação tecnológica.

Em vez de reduzir os tributos das empresas e desviar o fardo dos impostos do capital para o trabalho os governos têm fortes incentivos para manter bons serviços para o capital em troca da manutenção dos impostos. Isso explica a razão que tem levado companhias internacionais a suportar tributos relativamente altos, contrariando a expectativa padrão, de fuga de capitais. (2003: 16,17)

Linda Weiss acrescenta um terceiro argumento, referente à forma pela qual as pressões podem ameaçar setores-chave da economia.

O efeito desses desafios é que eles forçam os governos a buscar novas políticas, novas regulamentações e reformas reestruturadoras. As respostas aos novos desafios criam incentivos para que os governos desenvolvam ou fortaleçam redes de políticas já existentes. Em alguns casos isso leva os governos à expansão da cooperação inter-governamental. Em outros, amplia as ligações entre governo e empresas. Nem a autonomia do governo, nem a das empresas é negada. Eles se relacionam numa rede de interdependência. (2003: 17)

Já em relação às possibilidades de análise sobre a ação do Estado, Linda Weiss (2003) assinala que há, sim, “constrangimentos” impostos pela globalização, mas a perda de controle dos Estados não é completa, pois os governos ainda são capazes de regular diferentes mecanismos da vida econômica.

Contrariamente, portanto, ao *mainstream* neoliberal que dominou a agenda política e econômica de muitos países nas duas últimas décadas do século passado, Weiss sugere que os Estados têm mais poder de manobra na economia política global do que vêm assinalando alguns teóricos da globalização. Apesar das limitações impostas (“constrangimentos”) pela globalização, esta também acaba criando condições de capacitação dos Estados; evidentemente, por fim, tudo isso depende do caráter das instituições domésticas, vale dizer, da configuração histórica do Estado e a estrutura social em que está inserido.

A autora cita os países do Leste asiático como exemplos a serem considerados, para sustentar a tese, compartilhada por Evans, de que a abertura econômica é compatível com o fortalecimento dos Estados nacionais. Em suma, o Estado pode estar se fortalecendo e não se “eclipsando” como sugeriram as teses globalistas do *mainstream* neoliberal das décadas do 1980 e 1990.

Importante conclusão formulada por Weiss refere-se ao tipo de transformação que pode estar ocorrendo no Estado. Uma mudança da instituição central nas relações entre os diversos atores e

as formas e natureza de sua atuação dentro dos países e no contexto internacional. Segundo ela, uma das transformações mais importantes diz respeito ao tipo de regulação do Estado, que vem mudando seu caráter dirigista e estatista para uma forma de “interdependência” governada. Nas palavras da autora:

while this whole area offers many an opportunity for new projects, in so far as much of the research remains to be done, the starting point should be clear. For however pervasive the new state-society relations and policy networks turn out to be, the power-sharing arrangements that such networks tend to imply do not mean a reduced, or less important role for the state. In many respects they reflect the real growth (‘transformation’?) in powers and responsibilities that states have come to acquire in an increasingly interdependent era. In the domestic arena, the new state-society ‘synergy’ often created by such arrangements – to use Peter Evans’ language – means that a ‘capable and involved state’ is the necessary prerequisite for civil society groups to act effectively (2003: 316).

Podemos concluir o presente capítulo, afirmando que uma análise sobre o Tribunal de Contas como organização estatal, tendo como pano de fundo a globalização, pretende discutir os problemas do fortalecimento do Estado como um todo, visando à sua inserção na sociedade de forma mais efetiva. Com sua função de controlador externo de outros poderes, tendo como escopo, dentre outras coisas, fiscalizar não só o cumprimento da legislação, mas também acompanhar a economicidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos, o Tribunal de Contas constitui elemento crucial para o monitoramento do equilíbrio fiscal e orçamentário e dos resultados das ações do administrador público.

No debate sobre o Tribunal de Contas, dentro do contexto do pós-consenso de Washington, cada vez mais a literatura se avoluma no sentido de destacar a centralidade do Estado no processo de desenvolvimento dos países, e não seu enfraquecimento ou sua retirada de cena. Entendemos como verdadeiros agentes do desenvolvimento aqueles que reconhecem a necessidade da mudança institucional visando à capacitação e fortalecimento das organizações do poder público.

São diversos os agentes do desenvolvimento, públicos e privados, sendo o Estado elemento-chave na condição de coordenador e regulador. Independente do modelo de financiamento do desenvolvimento – se a partir de um mercado de capitais mais regulado, investimentos diretos do Estado em determinadas áreas, ou em sistemas de parcerias público-privadas, ou ainda por meio de soluções criativas e inovadoras – o aumento e a complexidade das demandas sociais cada vez mais exigirão um estado que administre e aplique os recursos de forma a atender efetivamente as necessidades dos diversos segmentos sociais.

É nesse contexto que o Tribunal de Contas assume importância ímpar e nova. Ele deve fazer parte constitutiva do agente coordenador, controlador, incentivador e regulador do desenvolvimento, um dos componentes de um complexo sistema que, na concepção de Peter Evans, deve estar “inserido de forma autônoma” na sociedade, e não apartado dela. Um poder público não acima dos diversos agentes, mas agindo com coordenação, ao lado, e em parceria com outros atores.

Em face de uma realidade também nova, o complicado mundo contemporâneo da globalização, Linda Weiss (2006) afirma que o poder público pode, deve e consegue encontrar as oportunidades de sua “capacitação” para alcançar seus objetivos.

Esta pesquisa analisa, portanto, o Tribunal de Contas não como aquele velho órgão que apenas fiscaliza as normas corretas e a legalidade dos atos dos poderes do Estado. Também não propõe a superposição de funções e tarefas dos poderes públicos. Não sugere, portanto, a extrapolação da missão constitucional do Tribunal de Contas. Assinala, isto sim, a necessidade de se pensar a mudança institucional diante dos desafios da globalização.

Cada vez mais os tribunais de contas agem para verificar não só a legalidade dos atos, mas também se esses atos contribuem para atender aos anseios da sociedade. Apuram se, mesmo e apesar de legais, eles são realmente necessários, ou se há melhores alternativas. Isso requer uma postura política, e não simplesmente técnica do ponto de vista da verificação do cumprimento da legislação. Ao abordarmos a mudança institucional para enfrentar os desafios do contexto global, temos que discutir o significado desses desafios da mudança. Dessa forma, tomamos de empréstimo outra abordagem de Peter Evans (2005). O autor argumenta que a análise do desenvolvimento requer centrar o foco nas instituições.

Em suma, podemos afirmar que as questões problematizadas pela literatura sobre o conceito de *accountability horizontal*, na expressão de O'Donnell (1998), estão intimamente ligadas ao fortalecimento e capacitação do Estado: de um lado, como devem se configurar as organizações encarregadas da supervisão dos atos de agentes públicos e burocracias, afim de que o poder público atenda às demandas da sociedade; de outro, qual o perfil ideal necessário para os agentes de supervisão. Além dessas questões, outras também são problemáticas. Por exemplo: se as agências estatais fiscalizadoras dos atos de funcionários públicos, agentes políticos e burocracias devem ser subordinadas a um poder de Estado ou ser independentes. Embora não discutidos de forma aprofundada, esses aspectos, como veremos, tinham a ver com as discussões travadas pelos constituintes de 1987 e 1988 sobre o Tribunal de Contas.

Capítulo 2

Trajectoria do sistema de fiscalização, atores e suas estratégias no processo constituinte de 1987 e 1988

2.1 – Breve nota histórica sobre o sistema de fiscalização no Brasil de 1891 a 1988

As chamadas “instituições superiores de controle” assumiram, historicamente, duas formas diferentes: o Tribunal de Contas, adotado pelo Brasil e outros países, e as Auditorias Gerais, a exemplo dos Estados Unidos, Inglaterra e outras nações, como veremos no capítulo seguinte. Optamos por abordar os modelos consagrados no mundo no capítulo 3 para servir como introdução ao debate sobre os oito formatos discutidos pelos constituintes. Pessanha (2009: 246) observa que o Tribunal de Contas é característico da democracia continental européia, com origem no Estado centralizador moderno:

São órgãos de natureza colegial, geralmente independentes, ou de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública. Em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a qualquer dos três poderes; em outros, como na França assistem ao Parlamento e ao governo no controle e na execução das leis de finanças; (...) A Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política adotaram o sistema de auditoria geral. Os exemplos mais conhecidos dessa modalidade são o *National Audit Office (NAO)* e o *General Accounting Office (GAO)* norte-americano. (Pessanha, 2009: 246-247)

A história do sistema de fiscalização no Brasil tem como marco em sua trajetória o ano de 1988. Durante todo o regime republicano, de 1891 a 1988, o Tribunal de Contas teve os seus ministros indicados pelo chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado Federal. Seu papel era analisar a aplicação dos recursos públicos sob o ponto de vista formal e contábil, isto é, verificando apenas o cumprimento da lei. A partir de 1988, os poderes e a atuação da organização foram radicalmente ampliados, com a maioria dos seus ministros sendo escolhida pelo Poder Legislativo. O tribunal passou a analisar a aplicação dos recursos públicos não só do ponto de vista contábil e do cumprimento da lei, mas também a verificar se a execução de uma despesa é realizada com legitimidade e economicidade, dentre outros princípios.

Outras características também são importantes para marcar as diferenças entre os dois períodos, antes e depois de 1988. Algumas delas dizem respeito ao poder do tribunal de sustar contratos e de registrar os atos de pessoal, como veremos a seguir. Do ponto de vista da sua independência em relação aos poderes de Estado, veremos que o tribunal nasceu e sempre foi independente. A vitaliciedade dos ministros sempre existiu e continuou existindo a partir de 1988. Uma diferença marcante em relação ao passado é a formação da sua burocracia técnica, que, a partir da última Constituição, passou a ser formada por funcionários aprovados em concurso público, assim

como em todas as demais áreas da administração pública do país. O quadro no Anexo (...) resume as características do órgão em cada constituição brasileira até a Emenda nº 1/69 que emendou a Carta de 1967.

Embora o Tribunal de Contas tenha nascido no Brasil com a República, pode-se considerar como um dos seus embriões a Constituição do Império de 1824, que já falava de um “tribunal”, identificando-o com o próprio tesouro nacional. Mesmo sem se constituir como organização, a ideia estava expressa no capítulo III daquela Carta, que tratava da Fazenda Nacional. O título 7º, sobre a Administração e Economia das Províncias, previa que:

A receita e despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, debaixo do nome de ‘Tesouro Nacional’ onde, em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, serão reguladas a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência às tesourarias e autoridades das províncias do Império. (Campanhole e Campanhole, 1989: 767)

Em 1826, observa Saraiva (1996:51), o Senado rejeitou projeto de criação de um “Tribunal de Revisão de Contas”, com atribuições de controle externo. O projeto foi apresentado por Felisberto Caldeira Brant Pontes, o Visconde de Barbacena, e por José Ignácio Borges. As pressões para se criar um Tribunal de Contas aumentaram ao longo das décadas seguintes, culminando no Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, já na República, pouco mais de meio século depois. O modelo sugerido para o Tribunal de Contas era o da Itália, com um controle externo exercido *a priori*. O então ministro da Fazenda de Deodoro da Fonseca, Rui Barbosa, descrevia no decreto de sua criação que o órgão seria um “corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura (...) cercado de garantias contra quaisquer ameaças, que possa exercer as suas funções no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil”. (Saraiva, 1996: 51-52). Em sua exposição de motivos, o então ministro observava:

(...) Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja não só o vigia, com a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças. (1996: 51-52)

Para Benvindo (1992), teria sido precoce a criação de um Tribunal de Contas em 1891. Segundo ele, a economia brasileira, recém saída do regime escravocrata, não tinha ainda condições de realizar operações do capitalismo financeiro:

(...) O Tribunal de Contas surgiu num momento histórico adverso, em que não havia, nem mesmo embrionariamente, condições político-institucionais para realizar a contento o seu nobre objetivo. Essas condições somente agora, passados cerca de

100 anos, começam a se fazer presentes no cenário social e político do Brasil: trata-se da emergência da sociedade civil (...) (1992: 74)

Apesar da disposição de políticos e autoridades brasileiras, em diferentes momentos e por distintos interesses, de querer copiar instituições dos Estados Unidos, o Brasil adotou um sistema de fiscalização completamente diverso do norte-americano. Charles Pessanha (2009: 249) observa que somente a partir de 1934, mais de três décadas após sua criação, o Tribunal de Contas assume importância efetiva. Pela primeira vez o tribunal dá parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, prestadas à Câmara dos Deputados, e chancela os contratos da administração pública.

O autor lembra também que o Estado Novo significou um retrocesso para a instituição. Na Constituição de 1937, o Tribunal de Contas aparece em uma seção, sem artigos, prevendo a nomeação de ministros pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal, cujo fim é “acompanhar (...) a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União (...)” (Campanhole, 1989: 553). A Constituição de 1937 não dispõe, em nenhuma frase, sobre a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

Com a redemocratização, a Constituição de 1946 ampliou e consolidou alguns poderes do Tribunal de Contas. As atribuições do órgão foram incluídas na seção VI, do Orçamento, capítulo II do Poder Legislativo, da Carta daquele ano. A meu ver, pelo fato de suas atribuições estarem neste capítulo, o texto constitucional pode levar a crer na ideia de que a Corte de Contas seria “auxiliar” ou pertenceria ao Poder Legislativo. Contudo, em nenhum momento, a Carta Maior promulgada em 1946 expressa isso. Além disso, diferentemente da atual Constituição, a daquele ano não diz que a responsabilidade do controle externo está a cargo do Congresso Nacional, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

Segundo o inciso VIII do artigo 65 da Constituição de 1946, compete ao Poder Legislativo “julgar as contas do Presidente da República”. Em nenhuma outra frase ou artigo, a mesma Constituição traz a expressão “fiscalização financeira”, que, no entanto, parece óbvia função do Parlamento, dado o elenco de incisos referentes a disposições sobre as questões orçamentárias, dívidas, subsídios, autorizações etc.

O artigo 77, em seu inciso II, preceitua que compete ao Tribunal de Contas “acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento”. O parágrafo 4º do mesmo artigo diz: “O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. (...)”. (Campanhole, 1989: 426)

A Constituição de 1967 passa a usar a expressão “com auxílio”, para designar circunstância específica do trabalho de apoio do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, objeto ainda hoje de controvérsias e divergências. Essa expressão não existia na Constituição de 1946. Aparece na

Constituição de 1967, que, apesar de promulgada pelo regime autoritário, ampliou ainda mais, no seu texto, os poderes do Tribunal de Contas. Charles Pessanha (2009: 249) mostra, porém, que, paradoxalmente, o regime militar de 1964, apesar da Constituição, acabou se valendo de uma série de leis infra-constitucionais para diminuir ou até mesmo anular os poderes do Tribunal de Contas, a despeito do aumento dos seus poderes.

A Emenda número 1, de 1969, que modificou a Constituição de 1967, traz pela primeira vez um segmento próprio sobre o Tribunal de Contas na Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária. Pela primeira vez também surgem na Constituição as expressões “controle externo” e “controle interno”, conforme o texto do artigo 70:

A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

Já, no que se refere ao Tribunal de Contas, o parágrafo primeiro dispunha:

O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. (Campanhole, 1989: 220)

O texto constitucional mostrava-se avançado para o Tribunal de Contas, tratando-se do regime militar. Pela primeira vez também surgia a expressão “auditoria financeira e orçamentária”. É digno de nota o fato de que somente após 70 anos da criação do Tribunal de Contas eram definidas de forma clara as atribuições de “controle externo” para o Congresso Nacional e a de “auditoria” para o Tribunal de Contas. Eram expressões novas na lei maior do país. Em relação ao “julgamento” das contas, no caso dos responsáveis por bens, valores, dinheiros, etc., os parágrafos 3º e 4º do artigo 70 diziam, respectivamente:

Parágrafo 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a quem caberá realizar as inspeções necessárias. Parágrafo 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior. (Campanhole, 1989: 220)

Entretanto, como já observado, o regime militar editou uma série de decretos-leis e atos institucionais restringindo a atuação do Tribunal de Contas como órgão fiscalizador, contrapondo-se à Emenda Constitucional número 1, de 1969 (Pessanha, 2009: 249). Apesar dos avanços, o autor lembra que a própria Constituição de 1967 e a EC número 1, de 1969, também trouxeram um retrocesso, ao revogarem o registro prévio para os contratos. Além desse ponto, os decretos e atos institucionais

editados pelo regime militar enfraqueceram ainda mais o Tribunal de Contas como agência fiscalizadora:

As constituições de 1967 e 1969 revogaram o registro prévio e abriram a possibilidade de contratos irregulares serem aprovados no Legislativo por decurso de prazo, enfraquecendo sobremaneira a ação fiscalizadora do controle externo. A legislação infraconstitucional, por sua vez, apresentou, ao longo do tempo, uma série de dubiedades e omissões (...). Além disso, durante a maior parte do regime autoritário coexistiram junto à ordem constitucional os atos institucionais que, emitidos pelo Poder Executivo, “ouvido o Conselho de Segurança Nacional”, suspendiam todas as garantias ao exercício da função judiciária (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos) de que eram detentores, entre outros, os ministros do Tribunal de Contas. (Pessanha, 2009: 250).

Esses aspectos formam o que pode ser considerada uma situação paradoxal do Tribunal de Contas durante o regime militar. Ao mesmo tempo em que seus magistrados eram indicados pelo chefe do Poder Executivo, ainda que com aprovação do Senado – o que, potencialmente, constituía uma moeda de troca no velho clientelismo da cultura política brasileira – os sucessivos governos procuraram enfraquecer o órgão, lançando mão de mecanismos legais para neutralizar sua atuação. Afinal, embora indicados pelos governantes, os membros do Tribunal de Contas exerciam função em cargos vitalícios. Mesmo em relação a quem se deve favores, a vitaliciedade é uma das condições para julgar e decidir com independência, oferecendo imunidade contra os riscos de atos que possam resultar no afastamento do cargo.

Como veremos no capítulo 4, duas questões que se mostraram controversas no debate constituinte de 1988 foram a vitaliciedade e o critério de escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e dos conselheiros dos tribunais das unidades subnacionais. Desde o nascimento desse órgão fiscalizador até 1988, a tarefa de indicar os ministros do Tribunal de Contas era uma prerrogativa do chefe do Poder Executivo. Ainda que essa escolha tivesse que ser aprovada pelo Senado, isso significou, na maioria das vezes, forte influência do Presidente da República e dos governadores na escolha dos ministros do TCU e dos conselheiros dos tribunais estaduais. Além disso, antes da Constituição 1988 não havia concurso público para ingresso nos quadros dessas organizações. A máquina burocrática era formada por quadros nomeados a partir de iniciativas autônomas dos dirigentes dos tribunais, com base também em arranjos clientelistas e patrimonialistas, uma herança trazida dos tempos do Império.

2.2 – O cenário político do processo constituinte de 1987 e 1988

A Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a sétima Constituição brasileira foi convocada por mensagem do presidente José Sarney enviada ao Congresso em junho de 1985. Os constituintes foram 487 deputados federais e 49 senadores eleitos em 15 de novembro de 1986, além dos 23 senadores “biônicos” nomeados durante o regime militar, totalizando 559 parlamentares. Conforme lembra Souza (2001, 515), 30 partidos participaram do pleito de 1986, sendo que 12 deles

elegeram representantes para a ANC. O PMDB possuía a maior bancada e, junto com o PFL, formava 80% dos membros dos constituintes. Já os partidos considerados progressistas (PT, PDT, PSB, PCdoB e PCB) tinham, juntos, 9,5% dos parlamentares. A ANC começou em 1º de fevereiro de 1987, com previsão inicial para terminar em 15 de novembro daquele mesmo ano, mas só foi concluída em 2 de setembro de 1988. O atual texto constitucional foi promulgado um mês depois do término dos trabalhos, em 5 de outubro.

O processo constituinte foi caracterizado por discussões fragmentadas, ocorridas a partir de 24 subcomissões temáticas, que encaminhavam suas propostas para oito comissões temáticas. O trabalho destas últimas seguia depois para a Comissão de Sistematização e Comissão de Redação. Além das sessões das subcomissões e comissões temáticas, foram realizadas audiências públicas com a participação de pessoas de fora da ANC, que eram especialistas de diversos setores do poder público e da sociedade. As subcomissões tinham 21 membros e as comissões, 63, eleitos de acordo com a representação partidária. PMDB e PLF controlaram as posições mais importantes, isto é, as presidências e relatorias dessas instâncias. Já a Comissão de Sistematização, com 93 membros, representou a fase mais importante do processo, quando foi estruturado e finalizado o projeto de Constituição submetido ao plenário. As matérias foram votadas pelo plenário em dois turnos: o primeiro, de 24 de novembro de 1987 a 20 de junho de 1988; e o segundo, em apenas dois meses: de 5 de julho a 2 de setembro de 1988.

A Constituição foi elaborada num período de turbulências políticas e econômicas do país, pouco antes do fim da transição do regime autoritário para a democracia. Os trabalhos foram marcados por conflitos desde o início. O primeiro deles dizia respeito à convocação de uma ANC não-exclusiva, isto é, os constituintes eram os mesmos eleitos para um Congresso regular. De acordo com Souza (2001, 517), isso foi a primeira ruptura entre progressistas e conservadores. Conforme assinala a autora, temia-se um possível radicalismo de uma Constituinte exclusiva e soberana. (2001, 517).

Outro motivo de conflito era a própria Comissão Afonso Arinos convocada por Tancredo Neves para elaborar um anteprojeto de Constituição. Muitos constituintes consideravam que o trabalho dessa Comissão feria a soberania da ANC. José Sarney acabou não enviando o Anteprojeto da Comissão ao Congresso Nacional. As regras do próprio funcionamento da ANC também foram objeto de divergências. Ao longo de todo o processo, houve três regimentos internos, sendo que o último foi apresentado pela corrente denominada “Centrão”, que, praticamente paralisou os trabalhos da Constituinte no fim de 1987 e início de 1988. Souza (2001) observa que:

Por conta dos caminhos que a ANC estava tomando, em especial as ameaças à duração do mandato de Sarney, além das medidas contrárias aos interesses de vários segmentos empresariais, criou-se então, um grupo extrapartidário, o Centrão, para lutar contra o que muitos rotulavam de tendências esquerdistas da ANC. O Centrão contou com 152 parlamentares do PFL, PMDB, PDS, PTB, PDC e PL, sendo também fruto das derrotas sofridas pelo PFL (...). O Centrão contou com apoio restrito de Sarney, que passou a distribuir benefícios políticos aos seus aliados, tais como concessões de TVs e estações de rádio, obras públicas e cargos no governo. Sarney

também se apoiou nos militares que eram contra o parlamentarismo e a redução do seu mandato, usando inclusive o nome deles em ameaças veladas à ANC (Souza, 2001: 539)

Como reação a um processo em que os progressistas eram bem sucedidos nas subcomissões e comissões temáticas, o chamado “Centrão” conseguiu aprovar uma mudança nas regras, que era o terceiro regimento da ANC, possibilitando rever tudo que já fora negociado e aprovado. Entre parlamentares que tiveram papel estratégico na ANC, estavam o próprio presidente Ulysses Guimarães (PMDB-SP), Mario Covas (PMDB-SP), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), Nelson Jobim (RS), Bernardo Cabral (PMDB-AM), Pimenta da Veiga e outros². Da parte do governo, o consultor-geral da República, Saulo Ramos, teve papel estratégico nos bastidores, aliado ao “Centrão”, chegando a entrar em conflitos com os constituintes progressistas.

Como veremos, no caso da matéria referente ao desenho institucional do Tribunal de Contas, os deputados Francisco Dornelles (PFL-RJ) e José Serra (PMDB-SP) exerceram influência decisiva. Dornelles, antigo ministro da Fazenda, era presidente da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF) e Serra, relator da comissão. Seu anteprojeto foi o que mais se aproximou do atual desenho institucional do órgão. Do início dos trabalhos da comissão até o seu envio à Comissão de Sistematização, a proposta de Serra resistiu e venceu as que enfraqueciam ou resultavam na extinção do Tribunal de Contas.

Ao se referir em 1987 à Assembleia Nacional Constituinte como uma espécie de “Tribunal de Contas”, o então deputado federal e constituinte Lula (PT-SP) talvez nem imaginasse a dimensão da metáfora que improvisava naquele momento. Tampouco o constituinte pôde vislumbrar que, mais de 20 anos depois, as forças que apoiam o governo do hoje presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, fariam esforços para tentar enfraquecer a instituição centenária que o constituinte de 1988 fortaleceu. Dizia ele:

Todos prometeram mundos e fundos. E quando este Plenário se reunir, ou quando estiver elaborando o projeto definitivo da Constituição, isto aqui será, na verdade, um Tribunal de Contas, porque cada um de nós terá de confirmar na hora do voto aquilo que disse na rua. O povo estará atento na verdade, estará olhando para aqueles que aqui traírem o seu compromisso. Não tenham dúvidas de que, como mudos o foram em 1986, serão julgados já nas próximas eleições. (AP87, 90ª sessão, 25/06/87, p. 590)

Em relação ao verdadeiro Tribunal de Contas, porém, difícil imaginar os candidatos prometendo aos eleitores algo em relação a mudanças no seu desenho institucional. O Tribunal de Contas é uma organização pouco conhecida, ao longo de sua história, e por isso mesmo considerada

² Durante o processo constituinte, vários parlamentares do PMDB fundaram, em 25 de junho de 1988, o PSDB. Além de principais lideranças do partido, eram também responsáveis por importantes articulações dos debates sobre a nova lei maior do país. Entre eles, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, José Serra, José Richa e Euclides Scalco.

como uma das tradicionais “caixas-pretas” da administração pública brasileira. Afinal, muitos eleitores não sabiam naquela época e ainda não sabem o que é e o que faz uma Corte de Contas.

Atuando na Constituinte num período recém saído do autoritarismo do regime militar, o então deputado federal pelo PT não chegou a participar dos debates nas subcomissões que trataram do Tribunal de Contas. Obviamente a analogia que Lula fazia entre a ANC e o Tribunal de Contas implicava na satisfação que os parlamentares deviam à sociedade sobre como se comportaram na Assembleia Nacional Constituinte.

A sessão do plenário em que Lula fazia esse paralelo foi presidida pelo primeiro-vice-presidente, senador Mauro Benevides (PMDB-CE). Lula desenhava com suas palavras alguns aspectos do pano de fundo dos debates constituintes: um processo marcado pelo debate que misturava questões conjunturais aos elementos da transformação institucional das regras do jogo. Ele e outro parlamentar do PDT falavam de um mosaico emblemático: anistia, jornada de trabalho, direito de greve, estabilidade no emprego, recessão econômica, monopólio estatal do petróleo, reforma agrária, abertura política, entre outros assuntos. Como se sabe, o fantasma de um golpe militar pairou sobre toda a Constituinte até as vésperas de seu desfecho, no fim de agosto de 1988.

O deputado Brandão Monteiro (PDT-RJ) chamava a atenção para um pronunciamento feito à imprensa pelo então ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, após uma reunião dos chefes militares que analisou os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, para discutir a questão da anistia para os punidos pelo golpe de 1964. Defendendo uma aproximação entre civis e militares, Brandão Monteiro dizia que o ministro do Exército deveria ser convidado pela Assembléia para ser ouvido:

A Assembleia Nacional Constituinte recebe a opinião do ministro Leônidas Pires Gonçalves com a maior grandeza. É um brasileiro que deve opinar, mas acho que devemos superar o distanciamento que existe entre militares e civis no País. Enquanto não resolvermos esta questão, não poderemos pensar em processo democrático. Aproveito para apresentar uma sugestão: Esta Casa receberá, na semana que vem, o Ministro da Fazenda, Bresser Pereira. (...). Assim como recebemos representantes da nossa sociedade, por que não podemos receber os chefes militares, para discutir abertamente (...)? Ainda mais porque o Ministro alega que a estabilidade e a jornada de quarenta horas de trabalho não podem ser aceitas pela Nação. (...) Estou recebendo informações de que o Embaixador americano, na semana que passou, fez uma reunião com os diretores da IBM, da Xerox e de vários grupos multinacionais (...) para alertá-los para o perigo esquerdizante que o País atravessa, em face da Assembleia Nacional Constituinte. (AP87, 90ª sessão, 25/06/87, p. 589)

Por sua vez, Lula, antes de fechar seu discurso com a expressão “Tribunal de Contas”, afirmava que o Congresso Constituinte estava sendo pego de surpresa por um projeto do então ministro do Trabalho, Almir Pazzianoto, com alterações na estrutura sindical do país. E advertia sobre os riscos de as ações e propostas do governo se sobrepujarem à soberania da Assembleia Nacional Constituinte:

O pronunciamento do Líder do PDT, companheiro Brandão Monteiro, retrata bem o clima em que esta Constituinte funciona. Há quinze dias, a imprensa de Brasília e do Brasil publicou que um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho era contra a estabilidade no emprego, contra a redução da jornada de trabalho e contra outras coisas de interesse da classe trabalhadora que tinham sido aprovadas na Comissão da Ordem Social (...). É um retrocesso no relacionamento entre o capital e o trabalho, pois tenta regulamentar a greve como um direito individual, quando na verdade deveria tratá-la como de interesse coletivo. (...) Percebemos que há uma ingerência do Poder Executivo na tentativa de direcionar os trabalhos desta Constituinte. (...) Há pouco conversava com companheiros dirigentes sindicais de São Bernardo do Campo, e eles diziam que as empresas multinacionais – Volkswagen, Mercedes, Ford –, as de autopeças e outras estão ameaçando dispensar grande quantidade de trabalhadores (...). Aliás, é importante sempre reafirmarmos (...) não vimos quaisquer desses senhores do Poder Executivo assumir compromissos publicamente para adentrar agora, no meio do jogo, mudar a sua regra e tentar fazer com que as teses defendidas pelo Poder Executivo sobreponham-se à liberdade e à autonomia com que os Constituintes devem trabalhar. (...) Quem não viu, perceberá que, na segunda fase da Constituinte, o povo estará presente não apenas nas galerias, mas nas ruas de Brasília, para exigir que cada Constituinte cumpra sua promessa, independentemente do partido a que pertença. (AP87, 90ª sessão, 25/06/87, p. 590)

Além dessas questões de maior visibilidade nos meios de comunicação, outras, sobretudo de ordem política, também preocupavam os constituintes e ocupavam as páginas dos jornais. No cerne delas estavam, no plano político, a definição do sistema de governo – presidencialismo ou parlamentarismo –, a questão conjuntural da duração do mandato do então presidente da República, José Sarney, e a definição da data para as primeiras eleições diretas para a Presidência, depois de 25 anos de regime militar sem urnas. Oriundo da Arena, depois presidente PDS, de onde saiu para se filiar ao PMDB, Sarney assumira a presidência na condição de vice da chapa do primeiro presidente civil, Tancredo Neves. Eleito indiretamente por um colégio eleitoral no início de 1985, Tancredo acabou falecendo, vítima de uma diverticulite, diante de um país perplexo.

2.3 – Atores e suas ações estratégicas em torno do Tribunal de Contas na ANC

Quem dos constituintes estava interessado em entrar na discussão sobre o Tribunal de Contas, considerando uma conjuntura de riscos e oportunidades nas disputas pelos bens públicos e recursos do estado? Quem dentre os constituintes podia se envolver de fato numa discussão sobre *accountability horizontal* se os principais líderes estavam mais preocupados com a extensão do mandato do então presidente da República e suas candidaturas para a sucessão presidencial? Além disso, muitos constituintes estavam com os olhos voltados para fora do Congresso, pensando em suas candidaturas para as eleições municipais de 1988. Quem se preocupava com um novo Tribunal de Contas? Em meio a uma séria crise econômica, tão real nas ruas, um país sob a ameaça de um golpe militar, seria possível uma discussão sobre o papel do Tribunal de Contas? A tramitação atabalhoada, com prazos exíguos, permitiria uma reflexão profunda sobre a essência do controle externo?

Os temas de grande repercussão nacional eram então o mandato do então presidente da República, o sistema de governo, a reforma agrária, a reserva de mercado, o conceito de empresa nacional, as concessões de rádio e televisão, o voto distrital, a anistia para os cassados pelo regime militar, a estabilidade no emprego, a jornada de 40 horas semanais e os recursos para a educação, seguridade social e saúde. O Tribunal de Contas estava fora dos meios de comunicação, a não ser em poucos momentos ocasionais. Apesar disso, foi objeto de intensas e controversas discussões capitaneadas pelos poucos constituintes mais versados no assunto por diferentes e específicos interesses. Diversamente de outros assuntos de maior repercussão *mediática*, pode-se dizer que esse foi um objeto do qual não se poderia esperar transformações radicais, apesar dos resultados que acabaram fortalecendo o sistema de controle externo constituído pelos tribunais de contas. Além do mais, a organização não foi tema de discussões amplamente abertas, sendo debatida, predominantemente, em foros restritos e nos bastidores dentro e fora do Congresso Nacional.

A quem interessava o debate sobre o desenho institucional do Tribunal de Contas? Ao “povo” que Lula esperava encontrar nas ruas de Brasília e nas galerias do Congresso? E quantos e por quais motivos, entre os 559 constituintes, estavam interessados na questão do Tribunal de Contas? Quem estava envolvido numa discussão sobre o controle externo, sua essência e seu sentido, numa democracia que começava a dar seus primeiros passos depois de um longo período de autoritarismo? Quem estava disposto a discutir e entender a verdadeira natureza do controle externo, ou mesmo defini-lo de maneira clara, que não significasse apenas a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo?

Se, tradicionalmente, o controle externo era algo que dizia respeito ao Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, como ficava uma discussão maior e mais complexa que aprofundasse as questões da fiscalização de todos os poderes e órgãos da administração pública, e não só do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo? Como ficaria o pleito de alguns, de recuperar prerrogativas retiradas pelo regime militar, vinculando o Poder Legislativo ao exercício do controle externo se não estava claro então a forma pela qual o Parlamento poderia assumir e executar tal tarefa?

Durante o processo constituinte, vários contatos entre os ministros do Tribunal de Contas e parlamentares aconteceram fora das subcomissões temáticas e comissões temáticas da ANC. Os porta-vozes das cortes de contas talvez tenham sido um dos mais organizados e articulados na Constituinte. Uma comissão de representantes do Tribunal de Contas da União, dos tribunais estaduais e municipais havia sido formada no XIII Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, em Salvador, em 1985, para oferecer sugestões ao debate constitucional. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, os ministros do Tribunal de Contas da União fizeram muitas articulações com os parlamentares de maneira intensa e cautelosa. Estava em jogo subordinar ou não o Tribunal de Contas ao Congresso Nacional e definir claramente as competências de um e de outro.

Os interessados nesse debate eram ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais e municipais. Muitos deles eram oriundos da classe política. A cautela e a articulação eram estratégicas. Mas, apesar de articulados, os representantes dos tribunais de contas enfrentavam o caráter errático das discussões. Aspectos regimentais do processo constituinte conferiam mais poder aos relatores do que aos presidentes das comissões e subcomissões. Os anteprojotos eram analisados novamente no plenário da ANC, quando ficava difícil alterá-los.

A atuação dos tribunais de contas começou logo no início dos trabalhos da Constituinte, em abril de 1987, em reuniões das subcomissões que trataram do tema. Três meses depois, continuou numa estratégia “transversa”, ou seja, fora da ANC, constituída através de matérias publicadas na imprensa, em agosto daquele ano, sobre uma grande fiscalização anunciada do Tribunal de Contas da União, e a realização, em setembro, do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, em Porto Alegre. Chamamos a estratégia de “transversa”, mas que agiu também diretamente na ANC, através de propostas apresentadas formalmente através do deputado federal Victor Faccioni (PDS-RS), hoje conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Outras formas de atuação também ocorreram nos bastidores mais reservados do Congresso e do Palácio do Planalto.

De início aconteceram intervenções em duas audiências públicas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (SOFF). O prazo final para o envio de sugestões à Constituinte era 8 de maio de 1987. A primeira ação manifestou-se através da participação do então presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Fernando Gonçalves, numa reunião da subcomissão, em 28 de abril. Uma segunda reunião da subcomissão ocorreu em 6 de maio, com a presença do próprio Gonçalves, do vice-presidente do tribunal, Alberto Hoffmann, e do ministro decano, Ewald Pinheiro. Na primeira audiência pública, o presidente do TCU usou um tom diplomático ao dizer que o tribunal era uma corte “parlamentarizada”.

Não à toa a força dos tribunais de contas, considerando que muitos ministros do TCU, bem como conselheiros dos tribunais estaduais e municipais eram e ainda são oriundos, em sua grande parte, da classe política, a exemplo de Fernando Gonçalves: ex-prefeitos, ex-deputados estaduais e federais, ex-senadores etc. Em determinado momento, o presidente do TCU observou:

Hoje, temos o Tribunal quase inteiramente parlamentarizado. Os Ministros Thales Ramalho, Ademar Ghisi, Alberto Hoffman, Ivan Luz, todos passaram por esta Casa, além do Ministro Luciano Brandão, ex-Diretor-Geral da Câmara dos Deputados, que aqui viveu e conhece todo o seu funcionamento. (SOFF, 2ª reunião ordinária, 28/04/87, p. 6)

Ao salientar o caráter “técnico” e “auxiliar” do trabalho do Tribunal de Contas, Fernando Gonçalves talvez estivesse dizendo o que os constituintes queriam ouvir. Mas, atribuir caráter técnico ao trabalho do controle externo, inevitavelmente, confere um caráter político ao Tribunal de Contas. Ademais, os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, nunca deixam de ser organizações (instituições) políticas do Estado.

Mesmo considerando as diferenças existentes entre Legislativo e o Tribunal de Contas, a questão não se resume a uma simples divisão de tarefas, o primeiro fazendo o trabalho “político” e o segundo, “auxiliar e técnico”. Até porque, como veremos também, conflitos ocorrem entre o Tribunal de Contas e titulares de organizações e poderes do Estado. Fernando Gonçalves dizia na ocasião:

(...) o deputado e o senador não têm tempo, pela própria estrutura de que dispõem, para fazer uma inspeção, um levantamento, o que hoje é rápido. Criamos, na minha Presidência, a Secretaria de Auditoria, que hoje faz o que a imprensa denominou 'tropa de choque'. (...) Já estou informado de que o prazo das sugestões vai até o dia 8 de maio. Então, podemos marcar, se o Presidente e V. Ex.^a concordarem, conforme sugerido pelo próprio Relator, um debate na próxima terça-feira, às 17 horas, ao qual entraria o pensamento oficial que representará o pensamento de todos os Ministros, não apenas do Tribunal de Contas, mas também o consenso dos Tribunais de Contas dos Estados. (SOFF, 2^a reunião ordinária, 28/04/87, p. 6)

O discurso do então presidente do TCU pode ser considerado diplomático e “preventivamente” conciliador, no sentido de mostrar a disposição da organização existir e agir em conjunto com o Poder Legislativo. Afinal, o público que ouvia era composto por representantes do Legislativo, setor nevrálgico não só naquele período de transição democrática. O Parlamento é e sempre será uma arena privilegiada para as reivindicações de prefeitos, deputados estaduais e governadores, através de senadores e deputados federais, que funcionam como “padrinhos” de políticos, seus “cabos eleitorais” nas unidades subnacionais da federação.

Já na segunda reunião da subcomissão, os dirigentes do TCU levaram documentos que sintetizavam a posição de diversos outros ministros, além de conselheiros de tribunais de todo o país. Chama a atenção o fato de os ministros apresentarem um trabalho baseado em diversos preceitos da Constituição então vigente em relação à sessão que tratava do Tribunal de Contas. Os ministros procuravam, assim, sistematizar seu pleito de maneira organizada e estratégica, e não marcar posição defendendo pontos que pudessem ser considerados nevrálgicos. Isso evidenciava também ser mais sábio basear-se num texto já pronto do que conceber algo totalmente novo que começasse do zero. A estratégia dos dirigentes do Tribunal de Contas sinalizava também a disposição no sentido de manter o *status quo* em alguns aspectos. E um dos caminhos, como foi proposto, era continuar vinculando a sessão sobre a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas ao capítulo do Poder Legislativo. Como veremos depois, o congresso dos tribunais de Porto Alegre propôs algo diferente, que era incluir o Tribunal de Contas numa seção própria no texto constitucional.

Para essa reunião compareceram Alberto Hoffmann e Ewald Pinheiro como palestrantes. O primeiro deu ênfase à manutenção de aspectos do Tribunal de Contas; o segundo enfatizou a necessidade de fiscalização dos contratos pela organização, defendendo mais poderes aos tribunais de contas para a efetiva impugnação dos atos que implicassem despesas ilegais por parte dos organismos da administração pública. Hoffman explicou então aos constituintes que essas propostas tinham sido elaboradas em muitas reuniões e que a novidade era um “ordenamento constitucional dos controles”.

Nessa arquitetura, o Poder Legislativo teria o “controle congressional”; o Tribunal de Contas, o controle externo; e a administração, o controle interno. (SOFF, 7ª reunião extraordinária, 06/05/87, p. 51)

Essa maneira de conduzir a argumentação constituía uma estratégia de evitar propor uma estrutura totalmente nova e desconhecida. Estrategicamente, os dirigentes dos tribunais de contas preferiram nada propor em relação ao critério de escolha dos ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais e municipais. Alegaram tratar-se de “matéria de natureza política”, que cabia aos constituintes decidirem. (SOFF, 7ª reunião extraordinária, 06/05/87, p. 51)

Posteriormente, a ação “transversa” aconteceu na imprensa. Uma delas foi a chamada “Operação Transparência”, expressão que batizou uma grande fiscalização do Tribunal de Contas da União realizada em diferentes setores do governo, anunciada no início de agosto de 1987. Algo que deveria ser uma rotina, através de inspeções ordinárias e extraordinárias, foi tratado com estardalhaço, através de reportagens e editoriais publicados em diversos jornais de grande circulação. Anunciava-se que o Tribunal de Contas se preparava para passar quatro meses auditando as contas das diversas estatais. Quatro meses era o tempo para a conclusão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A promulgação da Constituição estava prevista, inicialmente, para 15 de novembro de 1987, e não outubro do ano seguinte, como acabou acontecendo. A outra investida aconteceu com a realização do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, entre 20 e 25 de setembro de 1987, em Porto Alegre. O assunto também foi explorado com destaque pela imprensa nacional, que noticiava a reivindicação feita pelos conselheiros das cortes de contas estaduais em relação a maiores poderes para esses órgãos.

Os dois eventos – a fiscalização anunciada pelo TCU e o congresso dos tribunais – foram utilizados por alguns constituintes em favor das cortes de contas. Tratava-se de uma estratégia visando à manutenção, e não a reformulação, do que já existia. O Tribunal de Contas era apregoadado, assim, como uma instituição que funcionava de maneira eficiente e não precisava sofrer transformações. No mínimo, precisava ser aprimorado e fortalecido. Essa abordagem diferia de outros temas em discussão, que caminhavam para uma novidade institucional, como, por exemplo, o parlamentarismo e o direito de voto aos 16 anos.

Ao comentar a fiscalização anunciada pelo TCU, um editorial do Jornal do Brasil aproveitava para se posicionar favoravelmente a uma concepção de “estado mínimo”: criticava nas entrelinhas a estabilidade do servidor público e o gigantismo da máquina estatal:

O Tribunal de Contas da União se prepara para passar quatro meses mergulhado nos bastidores da administração direta e nas estatais, nas áreas de pessoal, mordomias, licitações e contratos, diárias e passagens. Essa viagem ao fundo do governo se chama “Operação Transparência”. Não faltará ao Tribunal de Contas, por certo, irregularidades a apontar, dado o estágio de desorganização, inércia e falta de controle em que se encontra a máquina administrativa. Na última vez em que o Tribunal de Contas mexeu nos livros do governo, só 14 dos 60 órgãos e empresas cumpriam as normas. Este é um dos detalhes, e talvez não seja o maior do imenso cipoal em que se transformou a administração pública no Brasil. Os oito milhões de

funcionários – federais, estaduais e municipais – que conseguem fazer a proeza com que o serviço público não funcione ainda por cima sequer se importam de agir dentro das normas do governo. É como se eles fossem intocáveis. De certa forma são intocáveis no sentido de que estão com seus empregos garantidos, boa parte deles ganhando mal na administração direta, mas com uma minoria ganhando aqueles salários descomunais que justificam ao apelido de marajás. (...) O Tribunal de Contas, se quiser, tem trabalho não só para quatro meses, mas para quarenta anos. (JORNAL DO BRASIL, Editorial, 1º Caderno, 03/08/1987, p. 10)

No mês seguinte, o mesmo jornal dava destaque para uma matéria sobre o congresso dos tribunais de contas em Porto Alegre. Sob o título “Conselheiros vão pedir reunidos mais poderes a tribunais de contas”, a reportagem tratava de um dos pontos controvertidos da atuação das cortes de contas, qual seja, a que dizia respeito à vinculação ou não do órgão a um poder de Estado, no sistema clássico de tripartição de poderes. A matéria mostrava a posição dos tribunais no sentido de serem independentes, ou “intermediários” entre os poderes:

Para o presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Grande do Sul, conselheiro Alexandre Machado da Silva, “o Congresso será a alternativa para que as reivindicações dos tribunais de contas cheguem ao relator da Constituinte, Bernardo Cabral. Segundo o conselheiro, os tribunais não podem mais permanecer como órgãos de qualquer poder, mas devem ser um “campo intermediário entre a administração e o Legislativo, com poderes de julgamento para um controle rígido das contas administrativas, embora possam auxiliar as câmaras municipais e assembléias quando necessário”. (...) O presidente do TC gaúcho salientou que, no caso de contratação de funcionários por órgãos públicos, os tribunais de contas podem emitir parecer contrário ao ato, geralmente rejeitado pelas assembléias ou câmaras municipais, “por mais absurda que seja a contratação”. Em relação às aposentadorias, revelou que em muitos casos os funcionários aposentam-se com vencimentos relativos a funções gratificadas de no mínimo cinco anos, embora “tenham exercido o cargo por um mês ou apenas uma semana”. (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 16/09/1987, p. 5)

Na sessão do plenário da Assembleia Nacional Constituinte de 2 de setembro de 1987, o deputado Stélio Dias (PFL-ES) solicitou à mesa diretora dos trabalhos, então presidida pelo senador Mauro Benevides (PMDB-CE), que constasse nos anais da Constituinte transcrição do editorial do jornal O GLOBO, de 14 de agosto de 1987, sobre a “Operação Transparência”. O editorial, por sua vez, era mais contundente que o editorial do Jornal do Brasil, pois propunha como cerne do problema a própria atuação do Tribunal de Contas da União. Dizia que o alcance maior da “Operação Transparência”, que se iniciara dias antes, não estava na economia de CZ\$ 144 bilhões cruzados a serem cortados das despesas públicas, mas sim no exercício da fiscalização e do controle sobre os cofres públicos durante sua execução. Falava do poder de neutralizar qualquer ato ilícito ou irregular dos administradores durante a sua execução. Dizia o texto:

(...) Foi próprio TCU quem o testemunhou, ao asseverar que 48 por cento das empresas visitadas recentemente por técnicos, daquela Corte não estavam respeitando os decretos de contenção de despesas. (...) O Público há de indagar, porém, estarrecido, com tais revelações: por que o TCU não as coibiu, ou puniu exemplarmente? Aqui entra um dos problemas da organização dos Poderes no atual

Estado Brasileiro, a merecer atenção melhor de uma Constituinte tão enredada em minudências e imediatismos: as limitações das atribuições e poderes dos Tribunais de Contas, especialmente do TCU. Falta ao órgão, de que ora se espera a tarefa indômita de promover a transparência na Administração, a força requerida e absolutamente necessária à execução das decisões. Como lhe falta, de alguma sorte, independência: ele é, tecnicamente, um órgão do Poder Legislativo; a analogia que o nome insinua quase que se esgota nas garantias que a Constituição oferece a seus membros. O empenho do TCU em fazer realizar a "Operação Transparência", tem, então, o mérito de ser um desafio às próprias deficiências e uma vitória sobre as limitações. Por isso, ele precisa permanentemente ser secundado: de imediato, por todas as agências de formação da opinião pública; e, com vistas ao futuro pelo trabalho restaurado da Constituinte. Na hora em que a "Operação Transparência" começar a apresentar seus primeiros resultados, na hora em que o TCU se pronunciar sobre o apurado nas auditorias, a opinião pública precisa estar alerta, para que as decisões da Corte sejam rigorosamente cumpridas: porque elas deverão ser cumpridas – e aí está o ponto crítico da feição que a Constituição deu ao TCU – pelo próprio aparelho responsabilizador dos órgãos e empresas julgadas; e cumpridas, muitas vezes, contra as autoridades fiscalizadas. Nessa hora, é preciso que a força moral do TCU se somem a força de pressão da opinião pública e os poderes da Constituinte. (O GLOBO, Editorial, 1º Caderno, 14/08/1987, p.10)

Esses foram os raros momentos em que a questão dos tribunais de contas no momento da Constituinte veio a público, diferentemente de outros temas, como o sistema de governo, a extensão do mandato do então presidente da República, José Sarney, e a data das próximas eleições para a escolha do seu sucessor. Esses e outros assuntos permaneceram no debate o tempo todo da Constituinte, alguns dos quais sendo decisivos ou motivo de impasse até para o andamento dos trabalhos dos congressistas. Por sua vez, o tema tribunais de contas foi pouco explorado nos jornais e, mesmo assim, mais em editoriais do que em reportagens. Depois de outras matérias publicadas no início de setembro de 1987, sobre os primeiros levantamentos da “Operação Transparência” do TCU, que começara um mês antes, não se falou mais no assunto até o fim da promulgação da Constituinte, em outubro de 1988.

Segundo uma dessas reportagens, “um assessor do presidente do Tribunal de Contas informou que os CZ\$ 28 bilhões de cruzados (gastos sem licitação) fiscalizados no período de cinco dias, representam o orçamento anual do Tribunal e mais de 11 milhões de salários-mínimos”. Petrobras, Interbrás, IBGE, Companhia Vale do Rio Doce, BNDES, Light, Casa da Moeda e Eletronorte eram algumas das estatais investigadas (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 04/09/1987, p. 12). O tema da fiscalização dos recursos públicos não tinha apelo midiático, nem mesmo motivação política junto à maioria dos constituintes, o que pode ter favorecido as condições para acordos silenciosos de bastidores.

O deputado Victor Faccioni apresentou, no plenário da ANC, as propostas do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil realizado em Porto Alegre, em setembro de 1987. Ele leu o documento resultante do encontro, a “Carta de Porto Alegre”, com as propostas do setor, que incluíam algumas ponderações. O documento, que está no ANEXO... , enfatizava pontos cruciais do modelo institucional do órgão. Um deles dizia respeito à independência das cortes de contas em

relação aos poderes de Estado. Faccioni oficializou a posição dos tribunais de contas brasileiros, ao ler o documento:

Sr.Presidente, Sr.as e Srs. Constituintes, o papel dos Tribunais de Contas, em qualquer Nação democrática, é dos mais relevantes. Cumpre, pois, que a nova Carta Constitucional bem ordene as atribuições e as condições de funcionamento do Tribunal de Contas da União, bem como dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Neste sentido cumpre destacar as conclusões do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Porto Alegre, de 20 a 25 de setembro último, e consubstanciadas na "Carta de Porto Alegre", cujo teor trago ao conhecimento e à consideração de V. Ex.as, na expectativa de que venha a servir para a orientação do voto e decisão de cada um e de toda a Assembléia Nacional Constituinte. É o seguinte o inteiro teor da "Carta de Porto Alegre", dirigida aos Constituintes pelo XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil (...). (AP, 158ª reunião, 7/10/87, p. 299-300)

Os tribunais de contas só voltaram a merecer a atenção da imprensa em 22 de março de 1988, com a decisão, no primeiro turno da Constituinte, de que os ministros não seriam mais vitalícios. (JB, matéria sob o título “Ministro do Tribunal de Contas não será mais vitalício”, 1º Caderno, p. 4, 22/3/88). Dois meses depois, numa reportagem sobre a CPI da Corrupção, sob o título “TCU aprovou decretos que CPI questiona”, o Jornal do Brasil noticiava que o senador Alexandre Costa (PFL-MA) apresentara cópia de uma ata do Tribunal de Contas da União, provando que em 27 de novembro de 1987, ou seja, a época prevista para o término da “Operação Transparência”, aquela Corte de Contas entendeu que eram legais os decretos 94.042 e 94.233 que corrigiram retroativamente os preços de obras e serviços. (JB, 1º Caderno, p. 4, 22/4/88)

Do ponto de vista da atuação dos constituintes, expressamente ou de forma camuflada, era evidente o propósito de fortalecer o Poder Legislativo na nova Constituição. Em relação à Corte de Contas, esse fortalecimento implicava o enfraquecimento do TCU ou até mesmo a sua extinção. Por outro lado, o Executivo negociava na ANC para manter o sistema presidencialista, ou até mesmo um tipo de parlamentarismo que não esvaziasse seus poderes.

Dos 559 constituintes pode-se dizer que dez por cento deles tiveram participação mais ativa, de forma direta ou indireta, nas discussões sobre o desenho institucional do Tribunal de Contas. O quadro 3 no Anexo 1 mostra esses parlamentares e a respectiva posição de cada um – favorável (sim) ou contrário (não) – durante uma das últimas e mais controversas votações da ANC, em agosto de 1988, sobre a manutenção da vitaliciedade dos ministros do TCU e dos conselheiros das cortes de contas estaduais e municipais. Alguns parlamentares foram os responsáveis diretos pela tramitação dos temas vinculados ao Tribunal de Contas nas subcomissões e comissões temáticas. Outros atuaram em audiências públicas ou plenário da ANC.

Durante uma reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, presidida pelo deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ), em junho de 1987, debateu-se o papel do Tribunal de Contas da União e sua relação com o Poder Legislativo. Referências ao TCU colocavam-no como uma espécie de “assessoria” do Poder Legislativo. Os congressistas discutiram, na ocasião, à

possibilidade da extinção do Conselho Monetário Nacional, a independência do Banco Central, à autorização do Legislativo para o Poder Executivo realizar despesas. Compartilhavam a tese de que o controle externo era frágil no tocante ao acompanhamento das despesas. Presente à reunião, o Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Andréa Calabi, observou:

Existe um sistema de controle externo ao Executivo, exercido pelo Tribunal de Contas da União, em função de sua assessoria ao Poder Legislativo. O fato é que o controle, muitas vezes, se atém à sua mera formalidade, também jurídica. (...). Portanto, devemos aprimorar esse sistema de controle, cujo órgão central é a Secretaria do Tesouro Nacional, que está vivamente empenhada nesse aprimoramento, com vistas a perceber não apenas a validade jurídico-legal, a propriedade da execução financeira de um contrato desses, mas também a orientar, no sentido de reverter a execução para os objetivos previamente definidos nos planos de Governo e nos orçamentos. (CSTOF, 5ª reunião, 02/06/87, p. 31)

A questão da subordinação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo era um ponto problemático: por um lado, alinhava-se à recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional diante do Poder Executivo; por outro, deixava em aberto a velha questão clássica de quem controla os controladores. Como veremos adiante, mudanças radicais foram sugeridas por constituintes de partidos mais à esquerda. Mas, no decorrer da Constituinte, formaram-se coalizões envolvendo diferentes correntes. Conforme o acordo que haviam feito no início da Constituinte, os dois maiores partidos capitanearam as comissões e subcomissões. O PMDB ficou com a maioria das relatorias e o PFL com as presidências de comissões e subcomissões temáticas. As relatorias tinham um peso crucial na elaboração dos anteprojetos dos capítulos e seções da nova Carta. A tendência marcante foi de as ideias inovadoras aprovadas nas subcomissões e comissões temáticas acabarem derrotadas no plenário da ANC, de maioria conservadora, sobretudo pela atuação do grupo chamado “Centrão”. Por vezes eram derrotadas na Comissão de Sistematização, antes de chegar ao plenário. Em determinada altura dos trabalhos, o próprio PMDB, que indicara as relatorias e enfrentava problemas de divisão interna, numa conjuntura de disputas para a indicação do candidato sucessor de José Sarney na Presidência, não conseguiu impedir a aprovação de certos pontos conservadores nas próprias comissões.

Pode-se dizer, portanto, que PMDB e PFL foram os partidos que deram a tônica do desenho institucional do modelo de fiscalização dos recursos públicos aprovado pela Constituinte. Os partidos de esquerda (PCB, PT, PC do B, PDT e PSB) tiveram pouca influência em termos de resultados nesse tema. Esse foi também o quadro geral das forças partidárias em relação às emendas aprovadas no âmbito da Comissão de Sistematização, conforme noticiou o *Jornal do Brasil* (30/11/1987). Sob o título “Esquerda aprova só 24% de emendas na Sistematização”, assinada pelo jornalista Franklin Martins, a matéria contabilizava a porcentagem de emendas apresentadas e aprovadas de cada partido. De acordo com o jornalista, “esse levantamento refere-se a 480 votações

realizadas de 29 de outubro a 18 de novembro e abrange todo o funcionamento da Sistematização.” (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 30/11/1987, p. 4)³.

Inovações aprovadas nas subcomissões, nas comissões e mesmo na Comissão de Sistematização acabaram derrotadas no plenário da Assembleia. Assim aconteceu, como veremos, com a vitaliciedade do cargo de ministros do Tribunal de Contas da União e dos conselheiros das cortes estaduais. Os constituintes chegaram a acabar com a vitaliciedade, em matéria votada e aprovada já no plenário, substituindo-a por um mecanismo de mandato. No crepúsculo dos trabalhos, porém, em agosto de 1988, sob protesto dos partidos de esquerda, a vitaliciedade foi restabelecida, também em plenário, a partir de uma manobra do presidente Ulysses Guimarães (PMDB-SP), que permitiu uma nova e inopinada votação. O deputado paulista, além de ocupar o cargo máximo da Assembleia, era presidente do partido majoritário, presidente da Câmara Federal e eventual substituto presidente da Presidência da República. A votação foi tida como ilegítima por vários parlamentares, uma vez que a matéria já havia sido apreciada. Cid Saboya de Carvalho (PMDB-CE), presidente da Subcomissão do Sistema Financeiro foi o autor da emenda que restabeleceu a vitaliciedade.

A mão do governo pesou bastante também nas discussões sobre o Tribunal de Contas, sobretudo nos bastidores e em audiências públicas, por meio de exposições feitas por alguns representantes convidados pelos constituintes. Era uma influência sinalizando a tendência para conservar características do formato institucional vigente à época. Mas a influência mais importante e estratégica foi a do consultor-geral da República, Saulo Ramos, muito próximo do Presidente da República, José Sarney. Desempenhou papel relevante para subsidiar as forças conservadoras.

Em audiência pública na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, em abril de 1987, o então ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, colocava-se contrário a mudanças radicais no sistema de fiscalização, defendendo o fortalecimento do órgão já existente, o tradicional Tribunal de Contas, cuja composição era de iniciativa do Presidente da República, com aprovação do Senado. Simonsen criticava a ideia daqueles que já sinalizavam propor a substituição da Corte de Contas por uma Auditoria vinculada ao Poder Legislativo. Entretanto, enfatizava o caráter auxiliar do trabalho do Tribunal de Contas em relação ao Poder Legislativo. Para ele, a ideia básica do sistema de fiscalização já estava definida pela Constituição então em vigor, isto é, a Carta de 1967.

Creio que a ideia central está bem esclarecida na Constituição em vigor. Pode, contudo, sofrer aperfeiçoamentos. Cabe ao Congresso fiscalizar. Como o Congresso não é, obviamente, um grupo de auditores, tem de haver um grupo de auditoria, que é o Tribunal de Contas da União. Acho que, provavelmente, os Tribunais de Contas deveriam ser mais reforçados em termos de dotações e de mecanismos de verificação. Teoricamente e conceitualmente, eles são eficientes. No meu modo de entender, eles deveriam poder subcontratar mais auditorias do que podem hoje e ter mais recursos, para que essa fiscalização fosse mais efetiva. Mas creio que, digamos,

³ Ver Gráfico 1 no Anexo.

por um princípio básico da Constituição, a idéias da fiscalização do Congresso, através dos Tribunais de Contas, me parece funcional. (SOFF, 4ª reunião ordinária, 30/0487, p. 22)

Ao apresentar o substitutivo na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, em junho de 1987, o relator José Serra (PMDB-SP), procurava compatibilizar as sugestões dos que propunham inovações mais radicais com as dos que defendiam a manutenção do *status quo* ou mudanças mais moderadas. Era uma forma de recombinação de elementos que refletia valores políticos e ideológicos do momento. Os debates e as propostas revelavam mais a oposição de forças que procuravam fortalecer o Poder Legislativo ou o Executivo. O debate sobre os modelos de Tribunal de Contas ficava distante desta oposição. Entretanto, a recombinação que resultou desse embate de forças pode ter marcado a história com uma ironia não previsível à época: a de que os esforços que procuravam manter o *status quo* terem contribuído para um desenho institucional que fortaleceu o Tribunal de Contas em termos de sua autonomia e ampliação do escopo de competências.

O substitutivo de José Serra foi aprovado na Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças, assim como outras sugestões mais radicais, mas foi derrotado posteriormente num outro momento, no plenário da ANC. Como veremos, ao final das negociações, a proposta de Serra acabou prevalecendo em muitos pontos. Uma das inovações sugeridas pelo parlamentar dispunha sobre a questão da fiscalização dos contratos celebrados pela administração pública. Segundo o substitutivo, caso o Congresso não se manifestasse em ato impugnado pelo Tribunal de Contas, este, depois de um determinado tempo, decidiria sobre sua sustação. Antes de 1988, se o Congresso não se manifestasse, o contrato, mesmo impugnado pelo tribunal, ficava valendo, por uma espécie de decurso de prazo, como se não houvesse irregularidades. Outra importante mudança dava conta do critério de escolha dos ministros do Tribunal de Contas, que seriam indicados tanto pelo Presidente da República como pelo Congresso. Mas, em relação à vitaliciedade, a sugestão era controvertida, uma vez que ela valia para alguns, não para todos. Quando da apresentação do substitutivo, José Serra afirmava:

Há também uma proposta no sentido da mudança da composição do Tribunal de Contas, inclusive com a extinção da vitaliciedade de dois terços de seus membros, que seriam nomeados pelo Congresso Nacional, sendo que o outro terço seria indicado pelo Presidente da República, mas também aprovado pelo Congresso Nacional. Os outros dois terços não indicados pelo Presidente da Republica obedeceriam a outros critérios explicados no texto. (CSTOF, 6ª reunião, 08/06/87, p. 39)

Uma das evidências de que o tema tribunais de contas foi discutido nos bastidores, e não de maneira ampla e aprofundada entre diferentes correntes políticas da Assembleia Nacional Constituinte, era o que acabava vazando para os jornais. Título da matéria publicada no Jornal do Brasil em 16 de junho de 1987 dizia que “Acordo de bastidor aprova projeto do sistema tributário”. De acordo com o jornal, a comissão funcionara nos bastidores:

A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças funcionou na verdade nos bastidores. Esse foi o segredo para a aprovação quase integral do substitutivo do deputado José Serra (PMDB-SP). Entre as pequenas alterações aprovadas, apenas uma não foi previamente acolhida pelo relator, a proibição de transferências de poupanças captadas em regiões com renda per capita inferior à média nacional para regiões mais desenvolvidas. (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 16/06/1987, p. 2)

O fato é que a habilidade e a manobra nas negociações contaram para manter determinados aspectos do Tribunal de Contas vigentes à época. Vivia-se uma conjuntura difícil, em que o próprio PMDB, que dominava a relatoria dos trabalhos, começava a se dividir por conta da sucessão presidencial. Desse processo acabou resultando, em junho de 1988, na criação de um novo partido, o PSDB.

Cogitou-se, na época, que haveria um conflito entre as forças conservadoras e a esquerda na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, cujo relatório foi um dos únicos que chegou incólume à Comissão de Sistematização. Era o que dizia uma reportagem especial de domingo do Jornal do Brasil sob o título “Serra descobre seu próprio caminho”. De acordo com a matéria:

A briga com a esquerda começou na Comissão do Sistema Tributário, quando Serra, eleito relator, teve como principal aliado o ex-ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, também apontado pelos setores de esquerda como conservador. Seu relatório, entretanto, foi o único das comissões temáticas da Constituinte que chegou praticamente na íntegra à Comissão de Sistematização, a ponto de não ser arranhado pelas pressões do Palácio do Planalto. (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 04/10/1987, p. 8)

Enquanto as subcomissões e comissões entravam em fase de conclusão dos seus trabalhos, o tema da fiscalização financeira era debatido também no plenário e articulado nos bastidores, fora da ANC. O deputado Brandão Monteiro (PDT-RJ) denunciou que o assunto relacionado aos tribunais de contas estava sendo encaminhado efetivamente paralelamente à Constituinte, pelo Consultor-Geral da República, Saulo Ramos:

(...) um conselheiro do Tribunal de Contas do meu Estado disse-me que soubera de um projeto que estava sendo feito nos porões do Palácio. Naturalmente, os Conselheiros, como todos, estão fazendo o seu lobby, preocupados com a instituição, e buscaram contatos para verificar onde poderiam discutir os seus assuntos, sendo informados de que não seria em determinado setor do Palácio. Quem estava examinando a matéria era o Sr. Saulo Ramos. Isso é grave. Nós fomos eleitos pelo povo. Ou viemos aqui para brincar, ou esta Constituinte nada vale. Queremos repetir as nossas apreensões. Quando se discutia aqui o caráter da soberania da Assembléia Nacional Constituinte, lamentavelmente, a maioria abdicou da soberania da Assembléia. (AP87, 93ª sessão, 1º/07/87, p. 29)

Era procedente a denúncia, uma vez que Saulo Ramos produzira sozinho um anteprojeto inteiro de Constituição, com 221 artigos, que subsidiavam alguns parlamentares nos debates da Assembleia. Mas, obviamente, era um anteprojeto extraoficial que ofendia a soberania dos constituintes. Como se sabe, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, idealizado pelo então

presidente Tancredo Neves, não fora encaminhado à Assembleia Constituinte por José Sarney, quando este assumiu a Presidência da República.

O deputado Prisco Vianna (PMDB-BA) chegou a apresentar praticamente na íntegra o anteprojeto de Saulo Ramos, diferentemente de outros deputados governistas, que propunham apenas alterações em alguns artigos no anteprojeto da Comissão de Sistematização. Prisco copiou de Saulo Ramos até a parte da justificativa, que sugeria um “Executivo monocrático, em que as funções de Estado e de governo acham-se concentradas no Presidente da República, que as exercerá com o auxílio do Conselho de Ministros.” A proposta, que batizava o sistema de governo de “neopresidencialista” ou “poder pluralizado”, anunciava um sistema de “controle horizontal intraorgânico”, que permitia, por exemplo, o poder Legislativo revisar decisões do Supremo Tribunal Federal. (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 04/07/1987, p. 3)

Em outubro de 1987, o caso Saulo Ramos por pouco não se transformava numa crise aguda entre a Assembleia Constituinte e o presidente Sarney. O senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), primeiro-vice-presidente da Comissão de Sistematização, pediu a demissão de Saulo Ramos por causa de uma entrevista que o consultor-geral da República dera no programa “Crítica e Autocrítica”, da TV Bandeirantes. A iniciativa de FH tinha o apoio da deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ). Saulo Ramos respondeu com ironia:

A deputada Sandra Cavalcanti sentiu-se ofendida porque eu disse que a Constituição em preparo deriva da atual, portanto tem poderes de segundo grau. Esta é uma classificação técnico-jurídica utilizada por todos os juristas brasileiros. Pelo jeito, a deputada nunca leu nenhum deles. Quanto ao senador Fernando Henrique Cardoso, que se insurgiu contra a minha permanência no governo, entendo que o nobre parlamentar está tentando se utilizar de algum AI-5 particular. (JORNAL DO BRASIL, 1º Caderno, 16/10/1987, p. 2)

Saulo Ramos era o autor da ideia de se recorrer ao Supremo Tribunal Federal na hipótese de as correntes de esquerda vencerem no plenário da ANC. Sua proposta provocou, em novembro de 1987, a reação do presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP). O parlamentar declarou não admitir recurso ao Supremo contra os resultados aprovados em plenário (JORNAL DO BRASIL, capa, 02/11/1987).

Para concluir esse capítulo, podemos sublinhar as seguintes questões. Em primeiro lugar, o Tribunal de Contas sempre foi marcado por uma trajetória de natureza clientelística desde o início da República. Essa trajetória caracterizava-se pela circunstância na qual era uma prerrogativa exclusiva do chefe do Poder Executivo a nomeação dos dirigentes do órgão. Mesmo que essa escolha fosse submetida ao Senado, como preceituavam as Constituições de 1891, 1934, 1946 e 1967/1969, ou ao “Conselho Federal, como determinava a Carta de 1937, a indicação (escolha) partia sempre do Presidente da República. O Senado podia não aprovar o nome indicado, mas não podia também indicar outro nome, tarefa que cabia somente ao chefe do Poder Executivo. Isso possibilitava forte

influência do Presidente da República na troca de favores para nomeação de políticos apadrinhados em cargos estratégicos do poder público, um deles a magistratura do Tribunal de Contas.

Em segundo lugar, um momento crucial e contraditório para o Tribunal de Contas foi o período do regime militar. Apesar do texto constitucional de 1967 que ampliara seus poderes, o regime militar os retirou com decretos e leis infraconstitucionais. É possível que o fortalecimento do órgão a partir da Constituição de 1988 tenha sido uma reação ao período anterior para recuperar funções que eram inerentes ao trabalho do órgão.

Por último, a Assembleia Nacional Constituinte, que marcava o fim da transição do regime autoritário para a democracia, ocorreu numa conjuntura de turbulências políticas e econômicas, com ameaça de golpe militar, feita várias vezes pelo próprio governo. Os atores principais do processo, além do governo de José Sarney, foram um reduzido grupo de constituintes e os representantes dos tribunais de contas. Estes últimos revelaram-se organizados e hábeis em suas ações estratégicas para influir nas decisões dos constituintes, mesmo num processo errático dos trabalhos dos parlamentares. Suas ações foram desenvolvidas dentro e fora da ANC e talvez, mesmo involuntariamente, podem ter criado as condições para as futuras discussões sobre a modernização do Tribunal de Contas na década de 1990.

Capítulo 3

Os oito modelos de controle externo discutidos na Constituinte

3.1 – Os modelos das instituições de controle e suas relações com os poderes de Estado

Os tribunais de contas funcionam com colegiados compostos por membros em cargos vitalícios, tendo poderes jurisdicionais e coercitivos. De acordo com Ribeiro, realizam “controles administrativos *judicialiformes*, com procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e eminentemente legalistas.” (2002: 62). Já os modelos de controladorias, ou auditorias-gerais, caracterizam-se pelo “regime de mandato, controle de caráter opinativo ou consultivo, destituído de poderes jurisdicionais e coercitivos, vinculação a algum dos poderes que possam gerar força coercitiva, uso predominante de técnicas e procedimentos de auditoria das empresas privadas.” (2002, 62). O quadro 2 relaciona as diferenças:

Quadro 3.1 – Modelos de Instituições Superiores de Controle

Auditoria Geral ou Controladoria	Tribunal de Contas
Órgão vinculado a um dos poderes do estado, normalmente o Legislativo.	Órgão normalmente independente dos poderes, ou auxiliar do Legislativo em determinadas ações.
Decisões não têm caráter jurisdicional, isto é, não coercitivo, de julgamento, mas sim consultivo. Sanções são impostas por outros organismos competentes.	Ações e decisões têm caráter jurisdicional e, em alguns casos, administrativa, com poder de aplicar sanções.
Utiliza técnicas de auditoria das empresas privadas.	Tramitação dos processos em estruturas burocráticas.
Dirigentes são eleitos e exercem mandato.	Estrutura de direção formada por um colegiado. Dirigentes exercem função em cargo vitalício.
Adotado por Estados Unidos, Inglaterra e outros países.	Adotado pelo Brasil, pelos países da Europa Continental e de outros continentes.
Acabou se disseminando por várias nações durante o processo de reforma do Estado dos países, sendo incentivado por organismos internacionais (FMI, Bird).	Tem origem nos países da Europa Continental e acabou sendo adotado por países de outros continentes, como o Brasil.

Fonte: Pessanha (2009), Ribeiro (2002) e Gomes Junior (2003)

Ao longo do tempo, os modelos se misturaram criando formas híbridas de controle em alguns países⁴. Com base em dados de 2002 da Assessoria de Assuntos Internacionais do TCU,

⁴ O quadro 1 no Anexo 1 traz algumas características dos diferentes modelos de tribunais de contas de diversos países.

Ribeiro (2002) tabulou as informações para do Quadro 3.2, a seguir, mostrando a vinculação das instituições superiores de controle aos poderes de Estado em diferentes países:

Quadro 3.2 – Vinculação das Instituições Superiores de Controle aos poderes de Estado nos diferentes países

Tipos	Poder vinculado	Países
Tribunais de contas	Legislativo	Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coreia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai e Brasil.
Tribunais de contas	Judiciário	Grécia e Portugal.
Controladorias	Legislativo	EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Grã-Bretanha, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália e Nova Zelândia.
Controladorias	Executivo	Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia e Suécia.
Controladorias	Independentes	Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia e Chile.

Fonte: (Ribeiro, 2002)

Segundo Ribeiro, seria difícil concluir por uma eficiência maior de um ou outro modelo, com base em suas especificidades de atuação. O autor afirma que:

mais relevantes do que as estruturas formais de controle são as estruturas socioculturais de poder que se manifestam nessas estruturas e o amadurecimento do controle que os diversos grupos sociais produzem sobre seus governos. Logo, mais importante que cambiar estruturas administrativas de controle é alterar estruturas de acesso ao poder que esses mecanismos de controle representam. (2002: 72)

Payne, Zovatto e Mateo Diaz (2006) observam que essas instituições de feição contemporânea foram criadas durante a primeira metade do século XX. De maneira geral, nasceram dependentes do Poder Legislativo, ainda que com um caráter semi-autônomo do ponto de vista da sua organização e funcionamento:

Durante os últimos 25 anos, as ações mais significativas para a sua modernização e institucionalização implicaram esforços para dotar essas organizações de uma verdadeira independência dos tradicionais poderes de estado por via do seu fortalecimento institucional. Esses esforços têm se manifestado como um distanciamento paulatino do controle jurídico meramente formal (...) com a realização de avaliações baseadas em critérios de eficiência, eficácia e economicidade no uso dos recursos públicos (Payne et al., 2006: 136)

3.2 – Os oito modelos discutidos nas comissões e subcomissões temáticas da ANC

A opção pela utilização da expressão “modelos de controle externo” tem como objetivo simplificar a apresentação das propostas que foram sendo “construídas” ao longo da Assembleia Nacional Constituinte. Modelo aqui não tem a mesma acepção usualmente adotada quando nos referimos às “instituições superiores de controle” de outros países. Estas, conforme já abordado no início deste capítulo, referem-se a dois modelos clássicos basicamente: os tribunais de contas e as controladorias (auditorias). Os tipos sugeridos pelos constituintes, porém, não deixam de ser modelos no sentido de formatos institucionais da organização em análise. Além do mais, os próprios tribunais de contas de outros países existiam e existem com base em diferentes modelos. A observação é necessária para se evitar a ideia de que os oito modelos discutidos são formatos prontos e existentes mundo afora.

Além de seus idealizadores não conhecerem uma ou outra dessas propostas discutidas em instâncias diferentes e, muitas vezes, simultaneamente, algumas delas eram superficiais e aleatórias, sem estarem inseridas em anteprojetos. Exceção foi o anteprojeto elaborado pela comissão Afonso Arinos, instituída em julho de 1985. Conforme já assinalado, a proposta nem chegou a ser encaminhada por José Sarney ao Congresso. Para o processo constituinte, portanto, formalmente, a proposta da Comissão Afonso Arinos não existiu. Mesmo assim, alguns constituintes se basearam no anteprojeto para conceber o desenho institucional do tribunal, daí porque optei por incluí-lo neste capítulo como sendo o primeiro modelo da Constituinte. Algumas propostas foram discutidas para votação formal nas subcomissões destinadas ao tema e outras, ainda, nas audiências públicas com a participação de especialistas da área jurídica e econômica ou da burocracia estatal. Como veremos, o modelo que está em vigor resultou do que já existia somado a elementos pontuais que foram discutidos separadamente⁵.

Três elementos básicos nortearam a preocupação dos parlamentares na discussão da maioria desses modelos: o critério de escolha dos ministros do TCU e dos conselheiros dos tribunais estaduais e municipais; a vinculação ou não da organização ao Poder Legislativo e a manutenção ou não da vitaliciedade dos ministros e conselheiros. Se da parte dos dirigentes dos tribunais de contas havia um esforço visando ao fortalecimento da instituição, com um aprofundamento da discussão sobre o controle externo, da parte da maioria dos constituintes envolvidos no assunto havia uma preocupação voltada para a subordinação do tribunal ao Poder Legislativo. Como se aquelas três questões resumissem os problemas essenciais do controle externo. As questões levadas pelos dirigentes dos tribunais baseavam-se no que se discutia em relação às instituições superiores de controle de outros países, a exemplo das propostas da Carta de Porto Alegre, de 1987.

⁵ O Documento 2 no Anexo 2 reproduz a seção sobre o Tribunal de Contas do texto constitucional atual.

Sem tempo para um aprofundamento e com tantas propostas discutidas em foros diferentes – as subcomissões e comissões temáticas –, nenhuma tinha condições de prevalecer sobre as demais porque eram apenas fragmentos e não projetos sistêmicos com todos os seus preceitos definidos. A discussão desses fragmentos terminal sendo inevitável, à falta de um trabalho de base como referência. A quantidade de propostas sobre o formato do Tribunal de Contas pode ter sido também um dos fatores que dificultou uma ação mais efetiva, por parte dos constituintes, em direção a uma reformulação mais radical do sistema.

Mesmo assim, com a disposição de fortalecer o Poder Legislativo e recuperar as suas prerrogativas subtraídas pelo regime autoritário durante duas décadas e meia, os congressistas arquitetaram o que podemos chamar de uma recombinação de elementos vigentes à época com novas propostas, resultando, como veremos, dentre outras coisas, em inovações importantes que fazem parte das características atuais do Tribunal de Contas. Uma dessas inovações, que representou de fato um avanço em relação ao passado, tornou-se depois uma contradição: a atribuição do Congresso Nacional de escolher a maioria dos magistrados da agência de fiscalização, antes prerrogativa chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado. Dotados do poder de indicar os ministros do Tribunal de Contas, os parlamentares passaram a indicar eles mesmos para o órgão.

Na correlação de forças que recombinau alguns aspectos antigos com novos elementos para compor o sistema de controle externo realizado pelas cortes de contas, havia os interessados em manter o *status quo*, notadamente as forças mais à direita, incluindo o governo da época, além dos que integravam o próprio sistema dos tribunais de contas, e os que propunham mudanças mais radicais, tais como o fim da vitaliciedade no cargo, realização de concurso público para ministros ou até mesmo a extinção das cortes de contas. Apesar de também quererem manter o *status quo*, os dirigentes dos tribunais de contas tiveram importante papel para o fortalecimento do sistema, que acabou criando condições para as iniciativas de modernização na década de 1990.

Como se verá na seqüência de modelos a seguir, os constituintes trabalharam com tópicos fragmentados, que priorizavam a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo. Não fizeram uso de propostas “fechadas” como a da Comissão Afonso Arinos. Os aspectos considerados diziam respeito à vinculação da Corte de Contas ao Poder Legislativo, aos critérios de escolha dos seus membros e à manutenção ou não da vitaliciedade dos ministros.

De maneira geral, a discussão sobre o desenho institucional percorreu o caminho que passou por estágios mais radicais, em termos de mudanças, sobretudo nas subcomissões e comissões temáticas, para fases mais conciliadoras no plenário. Estas foram marcadas pelos debates sobre a combinação de elementos antigos e vigentes à época com os novos componentes que foram decisivos para a configuração do atual Tribunal de Contas. Mesmo as propostas mais radicais derrotadas nas subcomissões e comissões temáticas e rerepresentadas no plenário acabaram se transformando em

objeto de acordos de lideranças que fundiam suas emendas para compor um desenho institucional até então não discutido nos foros iniciais da Assembleia⁶.

3.2.1 – Tribunal Federal de Contas com ministros eleitos pelo Senado

A primeira proposta sobre um novo desenho institucional para o Tribunal de Contas constava do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, entregue em 18 de setembro de 1986, quase cinco meses antes do início da ANC. Ela fora elaborada pela Comissão de Estudos Constitucionais, presidida pelo senador e composta por políticos, intelectuais, empresários, juristas e profissionais de outros ramos. Conforme dito anteriormente, o presidente José Sarney não chegou a enviar o Anteprojeto aos constituintes. A proposta sugeria a existência de um “Tribunal Federal de Contas” em substituição ao Tribunal de Contas da União.

De acordo com o artigo 172 do Anteprojeto, o Senado aprovaria por voto secreto os magistrados do órgão. Não havia menção sobre quem ou qual poder teria competência privativa para indicá-los, podendo ficar subentendido que isso ficaria a cargo daquela casa legislativa. Depois da aprovação do Senado Federal, o Presidente da República nomearia os ministros do chamado TFC, “escolhidos entre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública” (artigo 209). Não dispunha da obrigatoriedade de curso superior completo para os ministros. Conforme previa o parágrafo único do mesmo artigo, os ministros teriam as mesmas garantias, prerrogativas, remuneração e impedimentos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Já o artigo 210 dizia que “na composição dos tribunais de contas e órgãos equivalentes, um quinto dos lugares será preenchido, em partes iguais ou alternadamente, por auditores ou outros substitutos legais dos titulares, ou membros do Ministério Público, que hajam servido ao Tribunal por cinco anos, pelo menos.” Essas normas, conforme a proposta, valeriam para os tribunais de contas estaduais e municipais, além de conselhos de contas onde estes existissem.

A seção que tratava da fiscalização financeira e orçamentária previa que o Tribunal Federal de Contas seria “órgão auxiliar” do Congresso Nacional (artigo 206), a quem caberia o exercício da fiscalização financeira e orçamentária da União. Dizia mais: que essa fiscalização seria exercida mediante controle externo e “pelos sistemas de controle interno” do Poder Executivo (artigo 205). O anteprojeto previa o controle externo compreendendo o desempenho das funções de auditoria financeira, orçamentária e operacional – e, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 206, o “julgamento das contas públicas, dos responsáveis pela arrecadação da receita e dos ordenadores de despesa, bem como dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, inclusive os da administração indireta e fundações.” O artigo 207 dispunha sobre o exercício, por parte do Tribunal

⁶ O Quadro 4 no Anexo 1 resume as propostas de cada modelo.

Federal de Contas, da auditoria financeira, orçamentária e operacional sobre as contas das unidades administrativas de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O Anteprojeto propunha ainda a manutenção, por parte do Poder Executivo, no âmbito federal, estadual e municipal, de um controle interno para garantir a eficácia do controle externo. Em outros termos, era uma espécie de articulação entre um e outro para uma efetiva fiscalização da regularidade da realização da receita e da despesa (artigo 215). Tanto que o parágrafo único deste artigo dizia que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou abuso, darão ciência ao Tribunal Federal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.”

A questão do foro especial para processo e julgamento de ministros também era contemplada pelo Anteprojeto Afonso Arinos. A competência para processar e julgar os ministros do Tribunal Federal de Contas, bem como de outros tribunais, por crimes comuns e de responsabilidade, caberia, porém, conforme a proposta, ao Supremo Tribunal Federal.

3.2.2 – Tribunal de Contas com ministros não vitalícios eleitos só pelo Congresso

Essa era a proposta do deputado Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), que a defendeu com perseverança em diferentes momentos. Apresentou a sugestão em subcomissões e também no plenário da ANC logo no início, em março de 1987, quando o processo constituinte ainda estava se iniciando, mal as comissões e subcomissões tinham sido formadas. Ao apresentar no plenário, talvez seu objetivo fosse disseminar o assunto, a fim de evitar o seu confinamento em foros onde a sombra dos bastidores facilitava negociações silenciosas e mais restritas.

A ideia fazia parte da linha política, reiterada insistentemente por diferentes constituintes, de reconquistar as prerrogativas do Poder Legislativo que haviam sido subtraídas nas décadas anteriores pelo regime militar. Um dos aspectos cruciais da proposta era a subordinação direta do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo e o fim da vitaliciedade dos ministros no exercício do cargo. Nesse sentido, a emenda apresentada à Mesa Diretora da Assembleia Nacional Constituinte determinava que ministros do TCU e dos tribunais das unidades subnacionais seriam eleitos, respectivamente, pela manifestação de 2/3 dos membros do Congresso Nacional e pelos representantes das casas legislativas locais. O registro das candidaturas seria feito pelos partidos políticos. Numa sessão de março de 1987 do plenário presidida por Ulysses Guimarães (PMDB-SP), o pedetista justificou assim sua proposta:

É notória a incongruência hoje existência na nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União, Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Juízes dos Tribunais de Contas dos Municípios. Indicados pelos chefes do Poder Executivo não, na maioria das vezes, de julgar as contas daqueles que nomearam. Mesmo considerando a honorabilidade dos indicados que procuram, via de regra, executar seus misteres com absoluta isenção, não podemos deixar de considerar como espúria

a indicação feita pelo Executivo. Desta forma, se considerarmos que esses Tribunais na verdade são órgãos de Assessoria do Poder Legislativo, legítimo se torna que este Poder, de forma democrática, através de votação direta, proceda a escolha daqueles que irão compor esses Tribunais, sejam Ministros, Conselheiros ou Juízes. (...) Queremos realmente tornar o futuro Poder Legislativo, que nascerá desta Assembléia Constituinte, forte e poderoso no exercício de suas inúmeras atribuições, dentre elas a de fiscalizador, exercendo-as com o mais perfeito equilíbrio e ao mesmo tempo, autonomia entre os três poderes. (AP87, 36ª sessão, 19/03/87, p. 184 e 185)

De acordo com o parágrafo 3º da emenda, os candidatos ao cargo deveriam ter a idade mínima de 35 anos e máxima de 65, diploma universitário compatível com as funções, bem como “notória e ilibada reputação”. O mandato do eleito, em todos os âmbitos, seria de cinco anos. Assim como as demais propostas, porém, não havia menção na emenda sobre a questão clássica, isto é, quem controla os controladores. Quem fiscalizaria, por exemplo, a aplicação dos recursos públicos realizada pelo Poder Legislativo, as contas do ordenador de despesas deste poder, isto é, os presidentes da Câmara e do Senado. E quem fiscalizaria também as contas do próprio Tribunal de Contas.

Nota-se, assim, que a questão inovadora do modelo de controle externo resumia-se ao problema da definição dos critérios sobre a nomeação e/ou eleição dos magistrados do topo da organização de fiscalização e o fim da vitaliciedade. Subentendia-se que os demais aspectos relacionados ao conceito de controle externo, fiscalização e auditoria financeira dos recursos públicos seriam definidos com base no que já existia e/ou no que era proposto nos anteprojetos discutidos naquele momento, especificamente no que dizia respeito aos objetos da atividade-fim e ao julgamento de todos os ordenadores de despesas dos demais poderes e organizações estatais. Dito de outro modo, Adhemar de Barros Filho considerava esses outros aspectos para a concepção de um modelo de controle externo, mas sua preocupação estava centrada na escolha dos ministros e conselheiros dos tribunais e na substituição da vitaliciedade pelo mecanismo da eleição.

3.2.3 – Tribunal Federal de Contas com ministros aprovados em concurso público

A ideia de exigência de concurso público para os ministros do Tribunal de Contas vinculada à noção de independência do órgão foi objeto de controvérsia entre alguns constituintes. Subjazia na proposta a crença de que esse mecanismo poderia coibir práticas clientelistas. Aproveitando o nome “Tribunal Federal de Contas” e vários dispositivos contidos no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, o deputado Jessé Freire (PFL-RN) sugeriu que este fosse composto por ministros aprovados em concurso público de provas e títulos. Segundo ele, somente assim seria possível conferir independência efetiva à Corte de Contas. O deputado Messias Góis (PFL-SE) contestou, porém, argumentando que concurso público não significava garantia de competência. Dizia Freire:

A minha proposta é no sentido de que o Tribunal Federal de Contas, que iria então substituir o Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional, seja composto de cidadãos de notório saber jurídico, de finanças ou economia, maiores de 35 anos, aprovados em concurso público específico de provas e títulos, com as prerrogativas de Ministros do Supremo Tribunal Federal, com organização e funcionamento previstos em lei complementar, que aproveitará a estrutura do Tribunal de Contas da União e respeitará o exercício vitalício dos seus atuais membros. (...) Acho fundamental que os membros do Tribunal Federal de Contas tenham a independência e a autonomia necessária, através de concurso público e de critérios objetivos – e não subjetivos –, para que esses senhores tenham condições, então, de, com autoridade, com vigilância, com total independência, exercer suas funções. Não quero dizer absolutamente que atualmente isso não exista; acredito que sim, mas apenas, com toda a certeza, é através do concurso público que conseguiremos uma maior nitidez da atuação do Tribunal Federal de Contas e de seus membros. Era o que tinha a dizer e gostaria de ouvir o Sr. Relator. (SOFF, 9ª reunião ordinária, 14/05/87, p 65 e 66)

Messias Góis (PFL-SE), por sua vez, ponderou, dizendo que já havia acordo quanto à manutenção da vitaliciedade, sinalizando que o assunto fora discutido com representantes do sistema, isto é, os tribunais de contas. O parlamentar observava que seria muito complicado substituir, mediante concurso público, cada ministro que ia se aposentando. Além disso, segundo ele, sempre há o que classificava como um “chamamento” de advogados, por exemplo, para compor um quinto ou um terço do tribunal, ou mesmo um promotor, um juiz federal etc. O parlamentar observou ainda que, em nenhum tribunal superior, os ministros eram nomeados após passarem por concurso público. Ao mesmo tempo, conforme a proposta do parlamentar que convergia para o que já estava sendo articulado, abria-se a possibilidade de uma parte dos cargos de ministros ser ocupada por auditores de carreira do próprio tribunal. Messias Góis (PFL-SE) observou:

(...) que o concurso não é a melhor forma de seleção. Vamos à hipótese de que a sociedade tenha mandado para o Congresso Nacional, como, aliás, já contribuiu diversas vezes com elementos de bom esclarecimento, pessoas entendidas, que querem servir à Pátria, que vêem que podem dar uma contribuição maior em outros órgãos da Administração. Tivemos aqui parlamentares que saíram para o Supremo Tribunal, para o Tribunal de Contas da União, enfim, parlamentares que foram escolhidos para outras funções. No meu modesto entender, acho que devemos continuar dando oportunidade aos dois segmentos, tanto aos dos funcionários de carreira, no caso os auditores, quanto aos da sociedade de modo geral. O Presidente da República, com a aprovação do Congresso Nacional, pode escolher alguém de destaque. Por exemplo, o Presidente Nacional do Conselho de Contadores, que se destaca na vida nacional pela sua seriedade ou liderança, mas que não vai submeter-se a um concurso a nível nacional para uma vaga. Seria até impraticável. Então, o Presidente da República, ouvido o Congresso Nacional, poderia premiar a classe dos contadores, dos advogados, dos economistas e até dos engenheiros, porque o Tribunal de Contas está precisando de engenheiros, também, para realizar várias obras. (...) Daríamos liberdade à classe política para interferir na composição do Tribunal e, também, liberdade e o direito a funcionários do mais alto gabarito – como o são os auditores do Tribunal de Contas da União – de virem a ser Ministros necessariamente, pela renova de um terço do Colegiado. (SOFF, 9ª reunião ordinária, 14/05/87, p. 66 e 67)

3.2.4 – Tribunal híbrido com ministros indicados pelos três poderes

O esforço para recuperar e garantir as prerrogativas do Poder Legislativo inerentes ao regime democrático, enfrentava a disposição para a recombinação de aspectos vigentes à época com novos elementos. Estes tendiam para reformulações mais radicais e aqueles tendiam para o meio tom da conservação do que já existia, aceitando a incorporação de novos, porém de forma moderada. Algumas propostas tinham claramente a tonalidade da conciliação em meio ao emaranhado de cores que se confrontavam para um novo desenho institucional.

Iniciativas dessa natureza foram discutidas e encaminhadas na Subcomissão do Poder Legislativo, em maio de 1987, num momento em que a proposta de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), que acabava com a vitaliciedade e atribuía somente ao Poder Legislativo, e não mais ao Poder Executivo, a exclusividade para indicar os ministros do Tribunal de Contas, já sinalizava uma disposição mais inovadora entre alguns constituintes sobre o assunto. Obviamente, as propostas de conciliação tentavam neutralizar, em parte, esse passo reformador da sugestão do pedetista.

O constituinte Jorge Hage (PMDB-BA) propunha uma fórmula diferente, mas admitia votar na proposta de Adhemar de Barros Filho (PDT), que considerava mais avançada que a sua. A diferença era que, conforme sua sugestão, parte dos ministros seria alçada ao cargo mediante concurso público. Já Lúcio Alcântara (PFL-CE), na mesma reunião da subcomissão, apresentou sugestão para que 1/3 dos magistrados fossem indicados pelo Poder Legislativo, 1/3 pelo Executivo e 1/3 pelo Judiciário.

Além de concordar parcialmente com a proposta do pedetista, Jorge Hage (PMDB-BA) sugeria ainda a idade máxima de 60 anos para ingressar no Tribunal de Contas, a fim de evitar que assumissem a função políticos em fim de carreira para se aposentar com as vantagens do cargo. O constituinte dizia que sua ideia era uma fórmula conciliatória, ao propor que parte fosse nomeada por concurso público:

A proposta do Constituinte Adhemar de Barros Filho, se viabilizada sua votação, votarei nela, repito, que avança mais que a minha, entrega inteiramente ao Congresso Nacional, o processo democrático da escolha de todos os membros do Tribunal de Contas, o que me parece realmente ideal. Apenas não me atrevi a tanto. Nossa proposta tem a mesma fundamentação da de S. Ex.^a, partindo do princípio de que não tem sentido algum mantermos a indicação pelo Chefe do Executivo daqueles que irão fiscalizar suas contas; esta aprovação pelo Congresso Nacional, de nomes que vêm indicados do Executivo é algo que tem sido meramente formal. Procuro abrir em três parcelas: 1/3 indicado pelo Presidente com aprovação do Congresso, 1/3 eleito pelo Congresso e 1/3 escolhido mediante concurso público. É uma forma conciliatória. (SPL, 22/05/87, p. 216)

Lúcio Alcântara (PFL-CE) participou da discussão na referida reunião, mas, cauteloso, anunciou que apresentaria emendas não naquele momento, mas sim na comissão temática. Todavia, já antecipou sua discordância quanto à manutenção da vitaliciedade:

De maneira geral, entendo que os cargos de Ministros de Tribunal de Contas, do Conselho Federal de Contas, ou que nome se dê, não devem ser vitalícios. Em minha opinião pessoal o mandato deveria ser de seis anos, sendo 1/3 das vagas indicado pelo Presidente da República, 1/3 pelo Judiciário e 1/3 pelo Congresso Nacional. Participo da preocupação de todos quanto às aposentadorias precoces, mas não sei se a melhor forma de evitá-las seria a discriminação de idade, até por que o Brasil é um País que discrimina muito o idoso, todos sabemos disso. Com 50 anos é uma dificuldade arranjar emprego no mercado de trabalho. Pela tese da discriminação em função da idade não sei se seria a melhor maneira de disciplinar. Em todo caso, foi muito bom ter surgido a discussão agora, mas vou-me reservar o direito de apresentar minhas emendas na Comissão Temática. (SPL, 22/05/87, p. 216)

Por sua vez, o relator do anteprojeto na subcomissão, José Jorge (PMDB-BA), defendeu a vitaliciedade e a indicação pelo Presidente da República de parte dos ministros para o Tribunal de Contas, com um argumento que se inseria na discussão sobre sistema de governo. O ponto de vista do constituinte sinalizava a possibilidade de a nova Carta adotar o regime parlamentarista:

No regime presidencialista, realmente, as críticas todas que se faziam à nomeação pelo Presidente da República eu considerava válidas. Agora, pelo sistema parlamentarista, o Presidente da República fica um pouco fora do dia-a-dia da execução das contas, etc. Por isso mantive o Presidente da República indicando. Quanto ao problema do mandato ser vitalício, acho que eleições de cinco em cinco anos para o Tribunal de Contas pode dar margem a uma série de problemas. Por isso, mantenho minha opinião de que para esse tipo de função melhor que seja vitalícia. (SPL, 22/05/87, p. 217)

O pedetista de São Paulo Adhemar de Barros Filho, que já apresentara a proposta no plenário da ANC, dois meses antes, usou mais uma vez, na audiência dessa subcomissão, o discurso que enfatizava o fortalecimento e as prerrogativas do Poder Legislativo. Mas recheava-o com o pressuposto de que o Tribunal de Contas já era vinculado ao Parlamento, um argumento questionável. Apesar de fazer parte do capítulo do Poder Legislativo nas Cartas anteriores, esses textos nunca expressaram de maneira clara que a Corte de Contas era vinculada ao parlamento. Não havia, e nunca houve, dispositivo constitucional afirmando que o Tribunal de Contas era vinculado ou subordinado ao Poder Legislativo. Adhemar de Barros chegou a misturar situações envolvendo organizações diferentes:

Nós, a cada ano, ou a cada dois anos, no Congresso Nacional, preenchemos todos os cargos dirigentes no Instituto de Previdência. Não fazemos isso com relação a outros órgãos porque não estamos diretamente vinculados a eles. Não entendo, por que não o fazer, pois a mesma vinculação que tem o IPC tem o Tribunal de Contas, só que as funções são totalmente diferentes. O que impediria que esta Casa se reunisse periodicamente a cada cinco anos, ou o período que fosse, para preencher o corpo de Ministros de um Tribunal de Contas? Seria uma postura absolutamente regular, seria uma prerrogativa absolutamente natural e caberia apenas à Casa dizer: eu a exerço ou não a exerço. Entendo que o processo constituinte dá ao Poder Legislativo sua hora e sua vez, sem nos referirmos a este Presidente ou àquele Presidente.

Entendo que basta de indicações presidenciais. A Casa tem valores e competência para assumir o seu papel e definir as suas diretrizes. (SPL, 22/05/87, p. 217)

A proposta do pedetista foi aprovada nessa subcomissão por 10 votos contra três. Votaram a favor dela os constituintes Acival Gomes (PMDB-SE), Álvaro Antônio (PMDB-MG), Bocayuva Cunha (PDT-RJ), Farabulini Júnior (PTB-SP), Itamar Franco (sem partido à época), Jorge Hage (PMDB-BA), Lúcio Alcântara (PFL-CE), Manoel Ribeiro (PMDB-PA), Nelson Wedekin (PMDB-PR) e Rubem Branquinho (PMDB-RS). Votaram "não" os constituintes Henrique Córdova (PDS-SC), José Jorge (PFL-PE) e Victor Faccioni (PDS-RS). Este último, hoje conselheiro da Corte de Contas gaúcha, mudou de posição no decorrer dos trabalhos e defendeu a manutenção da vitaliciedade.

3.2.5 - Tribunal vinculado ao Judiciário, com poder de executar suas decisões

Uma das discussões da literatura sobre o sistema de fiscalização desse tipo procura definir a chamada “jurisdição” dos tribunais de contas. Questão, para alguns, carregada de controvérsia e, para outros, simples e desnecessária. O principal aspecto diz respeito ao fato de alguns autores considerarem que somente o Poder Judiciário ter jurisdição no país. Isso relaciona-se à conceituação do controle externo realizado pelas cortes de contas que, de acordo com determinada visão corrente, teria uma natureza de caráter meramente administrativo e não “judicativo”.

Sem pretender aprofundar esse debate no plano das teorias do Direito Administrativo e do arcabouço jurídico vigente, basta assinalar que os tribunais de contas julgam contas e não pessoas, conforme expresso na Constituição, e suas decisões têm “eficácia de título Executivo”. Os tribunais não executam suas próprias decisões, mas estas já são instrumentalizadas com a chamada “eficácia de título Executivo” para que outras instituições do Estado a façam, como a Procuradoria-Geral do Estado, no caso de dano ao erário estadual, e as procuradorias dos municípios, quando da lesão aos cofres desse ente federativo. O senso comum vê essa situação como uma ineficiência e/ou ineficácia do trabalho dos tribunais, o que reflete uma miopia, uma vez que as cortes de contas cumprem com a parte que a Constituição lhe definiu. A ineficiência e/ou ineficácia seriam das organizações do Estado como um todo, e não dos tribunais.

De qualquer forma, os tribunais de contas realizam julgamento e sua “jurisdição” seria o campo dos entes fiscalizados, os chamados “jurisdicionados”. Em apenas uma situação os tribunais não realizam julgamento. É quando emite parecer prévio na análise das contas do chefe do Poder Executivo que são julgadas, aí sim, pelo Poder Legislativo. Em outras palavras, as cortes de contas só não julgam as contas dos chefes do Poder Executivo – prefeitos, governadores e Presidente da República. Até as contas do chefe do Poder Legislativo são julgadas pelo Tribunal de Contas em última instância, assim como as dos chefes do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como a

dos ordenadores de despesas das diversas instâncias e órgãos do poder público, tais como secretários, presidentes de autarquias, chefes de almoxarifado, diretores de hospitais etc.

A ideia de vincular o Tribunal de Contas ao Poder Judiciário, sem dúvida, era carregada dessa simbologia de conferir poder de execução dos seus atos e decisões aos próprios órgãos de fiscalização. Questão não menos controversa, uma vez que, se assim fosse, o Tribunal de Contas seria uma agência estatal com poderes supremos, inigualáveis aos de qualquer outra instituição do Estado, pois, faria praticamente tudo: fiscalização/investigação, instrução dos processos, julgamento e execução.

Em dois momentos, no mesmo dia, em subcomissões diferentes, o assunto foi esboçado com esse enfoque de vincular o Tribunal de Contas ao Poder Judiciário. Num deles, o constituinte Euclides Scalco (PMDB-PR) falava numa audiência pública somente nesse aspecto, sem enveredar pela difícil seara de um desenho institucional que conferisse poder para as cortes de contas executarem suas próprias decisões. Já na outra audiência pública, simultaneamente, como conferencista convidado, o jurista e professor de Direito Tributário Ives Gandra da Silva Martins defendia com todas as letras a necessidade de o Tribunal de Contas ser não só vinculado ao poder Judiciário, mas também ter poder efetivo de executar suas próprias decisões.

Euclides Scalco (PMDB-PR), que era contra a vitaliciedade dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas, defendeu seu ponto de vista em maio de 1987, durante uma audiência pública da Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, na qual o conferencista convidado, o então procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, mostrava-se contra, dentre outras coisas, à criação de um Tribunal Constitucional, assunto também controverso na Constituinte.

O constituinte Scalco criticava, por sua vez, a cultura política de alguns homens públicos que, em vez de tentarem solucionar concretamente as situações promovendo efetivas mudanças, buscavam “criar comissões” e “empurrar com a barriga”. Segundo ele, para tentar resolver os problemas, criava-se algo, em vez de reformular o que já existia. Observava ele:

(...) nem vou citar o filósofo, mas ele diz que quando a gente não quer fazer alguma coisa, nomeia urna comissão. Aliás, isso é muito usado por nós, políticos, empurrar com a barriga. Então, será que não está faltando grandeza nas autoridades, nos homens públicos, enfim, em todos os setores da nossa sociedade, para enfrentar realmente os problemas que vivem neste país e que são enormes? Então, a gente para tentar resolver uma coisa, cria mais alguma coisa: cria o Tribunal Constitucional, cria o Juízo Agrário, o Tribunal de Contas que não funciona, então, tenta reformular, jogar em outro lado. Estou fazendo uma proposta para a reformulação do Tribunal de Contas, tirando a vitaliciedade, incluindo o Tribunal de Contas no sistema Judiciário. São essas aflições que nos assaltam neste momento. Acho que todos que têm conhecimento, que são especialistas na área, deveriam unir-se neste momento, porque é uma oportunidade que não podemos perder. Estamos lutando pela Constituinte há muitos anos. A gente quer que essa Constituição seja permanente. (SGCRE, 9ª reunião ordinária, 07/05/87, p. 62)

Ives Gandra da Silva Martins, por sua vez, defendeu seu argumento numa audiência da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, presidida pelo deputado Delfim Netto (PDS-SP). Além do Tribunal de Contas, o jurista fez exposição também sobre a presença do Estado na economia e sobre seu ponto de vista favorável à criação de uma Corte Constitucional, como havia em outros países.

Segundo ele, uma reforma efetiva implicaria um grande mecanismo de controle novo, que seria, conforme observou, a vinculação do Tribunal de Contas ao Poder Judiciário, com mecanismos efetivos de poder executar suas próprias decisões. Ives Gandra classificou o Tribunal de Contas como “o verdadeiro poder responsabilizador”,

(...) capaz de executar as suas decisões, e obrigando evidentemente à uma responsabilidade muito maior do Estado. Se fizéssemos do Poder Judiciário realmente um órgão capaz de exigir do administrador público, direto e indireto, uma responsabilização maior pela execução, nós estaríamos obrigando também a esses cidadãos a exercerem com muito mais dedicação a responsabilidade as suas funções. (SPGIERPSAE, 12ª reunião ordinária, anexo, 07/05/87, p. 135)

3.2.6 – Auditoria Geral da República subordinada ao Congresso Nacional

Alguns constituintes, e não eram poucos, não tinham uma visão muito clara sobre o exercício concreto da fiscalização dos recursos públicos por parte do Poder Legislativo. A ausência de clareza talvez refletisse uma preocupação pertinente naquela época e, possivelmente, uma preocupação ainda atual, uma vez que, conforme ficou definido pela Carta de 1988, o exercício do controle externo está a cargo do Poder Legislativo, “com auxílio do Tribunal de Contas”, expressão que poderia ser dúbia. Tanto poderia indicar que o tribunal é órgão auxiliar, no sentido de subordinado ao Poder Legislativo, como também órgão independente que auxilia o Parlamento.

Todavia, é sabido que o Poder Legislativo não executa o controle externo – isto é, a fiscalização em si. Esta é realizada de fato pelo Tribunal de Contas da União e pelas cortes de contas das unidades subnacionais, mediante recursos do tesouro, material tecnológico e profissionais especializados, além da logística – diferentemente das comissões técnicas do Congresso Nacional ou das assembleias legislativas e câmaras municipais. Além disso, em apenas duas situações o Tribunal de Contas da União trabalha em auxílio ao Poder Legislativo. É quando emitem parecer prévio na análise das contas do chefe do Poder Executivo para serem julgadas pelo Poder Legislativo e quando a Comissão Mista do Congresso solicita um pronunciamento do tribunal para apurar despesas supostamente ilegais. Como já observado, nas demais situações, o órgão julga, além das contas do próprio chefe do Poder Legislativo, as dos chefes do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como dos demais administradores, a exemplo de secretários, presidentes de fundações, autarquias etc.

O constituinte Jutahy Magalhães (PMDB-BA) chegou a apresentar emenda (de número 39), depois retirada, ao substitutivo de José Serra (PMDB-SP), propondo um órgão subordinado organicamente ao Poder Legislativo, isto é, algo diferente de um Tribunal de Contas independente:

(...) a emenda que apresento busca atender ao aspecto do Poder Legislativo, para fazer dele realmente um Poder com o exercício de fiscalização. Porque uma das maiores prerrogativas do Poder Legislativo seria o poder de fiscalização, que, infelizmente, não vem exercendo hoje, apesar de termos Comissões na Câmara e no Senado para isso. O Sr. Relator (referindo-se a José Serra), em seu parecer, levanta a hipótese de a fiscalização ser feita pelo Tribunal de Contas. Sugiro a criação de um órgão próprio, sob intervenção do Poder Legislativo, que seria indicado pelo Presidente do Senado, apenas por ser Presidente do Congresso, depois de aprovado pelas duas Casas. Essa fiscalização seria exercida profissionalmente, dando ao Legislativo poder e experiência para exercer seu papel. Temos verificado, nos últimos anos, fatos concretos que evidenciam a desinformação e ausência de fiscalização pelo Congresso Nacional. (...) Precisamos de um órgão realmente subordinado ao Congresso Nacional, que tenha a agilidade necessária para atender às nossas necessidades. O que busco aqui, portanto, é criar poder para o Legislativo, prerrogativa para o Legislativo, o que, infelizmente, não tem sido alcançado nas oito Comissões Temáticas. (CSTOF, 9ª reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 200)

A emenda de Jutahy Magalhães foi apresentada naquela subcomissão em 1987 e também no plenário da Assembleia Constituinte, referindo-se ao órgão que propunha como uma espécie de “Auditoria Geral da República”. Ao defender seu substitutivo, José Serra ponderou que não havia necessidade de um dispositivo constitucional para possibilitar que o Congresso recorresse eventualmente a serviços de auditoria. Em vez de criar outro órgão, o parlamentar paulista argumentou que, se havia deficiências no trabalho do Tribunal de Contas, o mais razoável seria procurar corrigi-lo e aprimorá-lo. Serra considerou que:

efetivamente, se não tivermos mais assessoria, melhor capacidade para exercer esse poder, não poderemos exercê-lo. Mas isso me parece mais um problema de reequipamento material e humano - do ponto de vista quantitativo e qualitativo - do que realmente de criar outro órgão, ou para suprir deficiências que não deveriam existir no Tribunal de Contas, ou para preencher cargos de assessoria. Estas são as razões pelas quais não acolheria a proposta do nobre Constituinte. (Id.)

Além da sugestão de Jutahy Magalhães, outra emenda ao substitutivo de José Serra propunha a criação desse órgão, mas não nos moldes da de outros países com função de controle externo. Era algo que, pressupostamente, estaria articulado com o controle interno da Administração. O autor da emenda, o constituinte César Maia (PDT-RJ) alegou que se tratava apenas de uma colaboração que poderia até retirá-la:

O Sistema de Controle Interno é subdividido em Contabilidade e Fiscalização Financeira de Rotina e Sistema de Auditoria. Este deve ficar separado do Sistema de Contabilidade e Fiscalização Financeira porque o Ministro da Fazenda não pode ter o poder de agir sobre sistemas, procedimentos, informações e denúncias dos seus colegas pares, ministros de outras Pastas. Neste sentido, é necessária a criação da Auditoria Geral da República paralelamente à da Procuradoria Geral e à da

Consultoria Geral da República. Isto é básico para que o poder do Presidente da República seja exercido sobre todos os ministros de forma idêntica. Gostaria de ouvir o nobre Relator sobre isso para, logo em seguida, retirar a emenda. (CSTOF, 9ª reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 203)

Maia explicou que um ministro não podia fiscalizar outro. Sendo o controle interno composto da contabilidade e fiscalização financeira, de um lado, e da auditoria, de outro, esta, “muitas vezes”, conforme observou, é subordinada ao Congresso Nacional, mas nunca a um ministro. César Maia imaginou um desenho segundo o qual a contabilidade e a fiscalização financeira ficariam com o Ministério da Fazenda e a Auditoria Geral da República, junto com o controle interno, subordinada diretamente ao Presidente da República. O relator, deputado José Serra, considerou que a emenda poderia causar um “desequilíbrio” na ideia central da sua proposta e sugeriu que o assunto fosse aprofundado em etapas posteriores. César Maia acabou depois retirando sua sugestão.

Já o modelo de uma Auditoria Geral da República proposto por Jutahy Magalhães (PMDB-BA) tinha caráter de controle externo. Segundo ele, às novas prerrogativas do Poder Legislativo deveria corresponder também a sua instrumentalização para os fins de controle e fiscalização:

Na defesa da criação de novos instrumentos de apoio à ação do Parlamento, ofereci emenda, infelizmente não considerada, à Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, instituindo a Auditoria Geral da República – órgão que, juntamente com o Tribunal de Contas da União, auxiliaria o Congresso Nacional no exercício da função fiscalizadora a ele deferida pela Constituição. Justificando a proposição, enfatizei a necessidade de se modernizar a ação fiscalizadora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e torná-la eficaz e tempestiva. (AP87, 77ª sessão, 04/06/87, p. 108)

O constituinte explicou que era necessário separar a função julgadora, “inerente a um tribunal”, da função de auditoria, isto é, de um trabalho de caráter contábil e “independente”. De acordo com o parlamentar, citando o artigo 89 da Constituição de 1891, havia uma “falta histórica” dessa auditoria contábil, técnica e independente, já que aquele preceito da primeira Constituição da República referia-se à função do então recém criado Tribunal de Contas de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Em suma, pode-se dizer que sua proposta reconhecia a importância e o poder do Tribunal de Contas, em sua existência secular, mas supunha que algo lhe faltava. Não é de todo incongruente afirmar que a sugestão tinha um caráter conciliador, criando um órgão novo, mas não retirando os poderes do Tribunal de Contas. Dizia o deputado Jutahy Magalhães no plenário da Assembleia Constituinte, em 1987:

(...) são heterogêneas e incomodáveis a judicatura, ainda carente de poder jurisdicional, e a auditoria contábil, sob pena de desvirtuar ambas. Por isso, a primeira providência constitucional a respeito consiste em instituir a Auditoria Geral da República, subordinada ao Congresso Nacional, à semelhança do modelo já

experimentado com êxito nos Estados Unidos da América, Chile, China, México, Peru, Venezuela e outros países. Obviamente, o serviço dessa especialidade precisa operar com autonomia e ser dirigido por profissional idôneo, diplomado na correspondente área técnico-científica. Coerentemente, a função do Tribunal de Contas deve ser concentrada no julgamento. Decidirá contendas suscitadas com gestores de bens, valores e interesses da União. Desnecessário julgar contas não impugnadas pela administração ou pela auditoria independente, até para impedir precipitadas atestações de regularidade e para prevenir insuperáveis congestionamentos de processos. (AP87, 77ª sessão, 04/06/87, p. 108 e 109)

3.2.7 – Substituição do Tribunal de Contas pela Auditoria Geral do Congresso

Uma defesa mais radical da extinção do Tribunal de Contas e criação de uma Auditoria Geral como órgão de controle externo foi feita por João Natal (PMDB-GO), vinte dias depois da proposta apresentada por Jutahy Magalhães, também no plenário da ANC. O argumento do parlamentar goiano procurava derrubar o mito de que a fiscalização do controle externo é, ou deve ser, de natureza estritamente técnica. Seu discurso sugeria que o controle externo é algo de natureza política, e não simplesmente técnica como defendiam alguns, naquele momento, e outros, ainda, nos dias atuais.

Ora, afinal para que serve a fiscalização “técnica” da aplicação dos recursos públicos, a não ser, além de apontar erros, irregularidades e ilegalidades, influir para que as ações sejam corrigidas visando ao alcance de determinadas metas de políticas? O parlamentar sugeria assim algo que hoje é tema de estudos e freqüentes debates no âmbito dos tribunais de contas, isto é, a atuação do setor de controle externo como auxiliar da formulação de políticas públicas.

Dizendo que os tribunais de contas eram ineficientes e classificando o trabalho desses órgãos como uma “ficção”, João Natal foi um dos que, ao lado de outros parlamentares, compartilhou a ideia da criação de outro tipo de agência, que chamou de “Auditoria Geral do Congresso Nacional”. Na prática, sugeria a extinção do Tribunal de Contas. O novo órgão seria, segundo ele, de natureza “singular”, subordinado ao Congresso Nacional, que, de acordo com seu entendimento, seria “auxiliado no controle dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial (...)”. O auditor-geral, de acordo com essa proposta, seria eleito pelo Congresso Nacional para mandato igual ao dos parlamentares, podendo ser afastado caso a maioria absoluta aprovasse “moção de desconfiança à sua atuação.”

Seu discurso revelava-se talvez uma das raras vozes que procurava derrubar o tabu, aliás, corrente ainda nos dias atuais, sobre a existência de uma suposta diferença entre apreciação técnica e julgamento político:

Torna-se claro, portanto, que as preocupações do Legislativo são as políticas adotadas pelo Governo, na sua visão mais globalista, enquanto definem os objetivos nacionais, e no aspecto particular das atitudes de cada administrador, na persecução tão incansável quanto possível desses objetivos. (...) O parecer prévio sobre as contas do Presidente da República limita-se a repisar aspectos do próprio relatório

da gestão, elaborado pelo Executivo, sem qualquer condição de atestar a veracidade do que nele se contém. (AP87, 89ª sessão, 24/06/87, p. 558)

João Natal explicava que, com um órgão dessa natureza, diferente, portanto de um Tribunal de Contas, o Congresso Nacional seria auxiliado nos controles da gestão orçamentária, financeira e patrimonial mais no sentido de verificar os “objetivos últimos” do que os aspectos legais.

A auditoria objetivaria sempre a conveniência ou a oportunidade dos atos do administrador, numa indagação de sua correspondência com o programa de trabalho que lhe coube executar porque a apreciação posterior do Congresso Nacional sobre as contas do Presidente da República será de natureza política. (...) O Legislativo, que precisa de informes políticos para apreciar a gestão do Presidente da República, passará a tê-los agora fornecidos pela Auditoria Geral, que examinará a atuação dos dirigentes sob o ponto de vista da eficiência na consecução dos objetivos sociais. A atuação da Auditoria Geral, por conseguinte, preveniria a administração pública dos maus gestores, não no sentido de ilegalidades cometidas, mas da falta de critério para administrar o orçamento (...). (AP87, 89ª sessão, 24/06/87, p. 559)

O parlamentar foi até mais radical que outros constituintes em suas críticas sobre o modelo então vigente de uma fiscalização realizada pelo tradicional Tribunal de Contas. E dizia que o Congresso Nacional não podia ficar apenas funcionando como “a tribuna do protesto contra os erros do Executivo”:

Embora seja órgão auxiliar do Legislativo, as garantias constitucionalmente asseguradas aos Ministros do Tribunal é sério empecilho para levar a corte a atuar no sentido dos legítimos interesses do Congresso Nacional, na verificação da execução do orçamento, papel de que não pode abdicar (...) sob pena de trair a confiança popular (...). (AP87, 89ª sessão, 24/06/87, p. 559)

Se se tratava de considerar a confiança popular, então pode-se considerar que havia também outra questão nevrálgica subjacente à sua proposta. Apesar das argutas observações sobre as relações existentes entre controle externo e políticas públicas, João Natal, assim como outros que também defendiam a criação de uma Auditoria vinculada ao Congresso Nacional, não fazia referência sobre uma velha questão, qual seja, quem controla os controladores.

Era o que indagava em outra sessão, dois meses depois, o senador Mauro Benevides (PMDB-CE), referindo-se à proposta apresentada pelo senador Jutahy Magalhães (PMDB-BA). Em vez de uma Auditoria Geral do Congresso Nacional, o senador propunha, como já assinalado, a criação de uma Auditoria Geral da República. Benevides questionou: “Resta saber quem investigará a Auditoria”. Em vez de um órgão desse tipo, o parlamentar do Ceará sugeria o aparelhamento técnico das Comissões de Controle e Fiscalização da Câmara e do Senado Federal.

Se assim o fizéssemos, teríamos atendido à inspiração do constitucionalista de 1967, quando estabeleceu a prerrogativa prevista no artigo 45 da Carta Magna (...). A primeira, do art. 45, diz respeito ao controle dos atos do Executivo e da administração indireta, à legalidade desses atos, sem, naturalmente, infringir-se à

área de competência do Poder Judiciário, e a outra pertinente à fiscalização orçamentária, patrimonial e financeira, levada a cabo com a colaboração do Tribunal de Contas da União. (AP87, 139ª sessão, 16/08/87, p. 3)

Um mês e meio antes de João Natal apresentar sua ideia ao plenário da ANC, o assunto, com proposta semelhante, tinha sido discutido numa audiência pública da Subcomissão do Sistema Financeiro, cujo relator era o deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP). Convidado para a reunião, o economista da Universidade de São Paulo João do Carmo Oliveira, observava que, da forma como funcionava o Tribunal de Contas, não havia controle preventivo dos gastos públicos. Sugeria então a criação de uma agência que pudesse assessorar efetivamente o Poder Legislativo.

Sua exposição oferecia elementos que jogavam luz sobre a possível necessidade de se pensar também os mecanismos de fiscalização como algo vinculado ao sistema de governo. Respondendo a uma indagação de um dos constituintes, João do Carmo lembrou a existência do *Congressional Budget Office*, órgão de apoio técnico do Congresso norte-americano. Uma organização semelhante ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), mas, diferentemente do caso brasileiro, era vinculada diretamente ao Congresso dos Estados Unidos, e não ao Poder Executivo. Através desse organismo, integrado por funcionários aprovados em concurso público, os congressistas podem se abastecer de informações para acompanhar e monitorar a execução financeira do governo.

De acordo com o economista, essa poderia ser uma alternativa para resolver os problemas decorrentes da prática do que chamava de “auditoria passiva” realizada pelo Tribunal de Contas, isto é, aquela em que a apuração de irregularidades somente se dá após a sua consumação. Comparando as experiências norte-americana e inglesa, João do Carmo dizia:

Na Inglaterra, a coisa é totalmente diferente, quer dizer, os parlamentares não se assessoram de um corpo especial. (...) Dispõem de uma assessoria técnica bem mais reduzida, eis que a estrutura política, lá, é totalmente distinta também, o que faz com que essa estrutura técnica seja diferente e adaptada as suas próprias circunstâncias. Em virtude do sistema parlamentar, na Inglaterra o Ministro de Estado tem de ser um MP, ou seja, **Member of Parliament**. Tem de ser um parlamentar, um indivíduo votado, um representante do povo – no caso, do partido majoritário. Todos os ministros de Estado são, pois, membros do Parlamento e dentre esses Parlamentares é escolhido, pelo partido majoritário, o Primeiro-Ministro, que forma seu gabinete com membros do Parlamento. Por conseguinte, não há necessidade de ele ter um corpo técnico à sua disposição, a nível das duas Câmaras, já que ele o tem a nível de Executivo, que é dele, pois ele dirige o Executivo. A estrutura é, assim, diferente. Já a nossa estrutura política, parece-me, é muito mais próxima da americana do que da inglesa. Conseqüentemente, a impressão que tenho é que é necessário esse corpo técnico para assessorar os parlamentares. (SSF, 7ª reunião, 05/05/87, p. 112)

3.2.8 – Tribunal híbrido na composição política, com ministros exercendo mandato

Como já observado anteriormente, muitas propostas rejeitadas nas subcomissões e comissões temáticas retornavam ao plenário da ANC, conforme permitia mudança regimental

aprovada. No decurso dos trabalhos, algumas acabavam sendo objeto de negociações que resultavam em composições ou recombinação de elementos. Assim como a palavra de ordem da Comissão de Sistematização, no início dos seus trabalhos, era “compatibilização”, alguns constituintes, prevendo a derrota de suas propostas, aceitavam negociações que implicavam fusões de emendas.

Em março de 1988, a proposta de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), anteriormente apontando para um Tribunal de Contas com membros exclusivamente eleitos pelo Poder Legislativo, foi reformulada a partir de uma fusão de emendas de autoria dos constituintes Valter Pereira (PMDB-MS), Victor Faccioni (PDS-RS), Arnaldo Prieto (PFL-RS), Darcy Pozza (PDS-RS), Messias Góis (PFL-SE), Bonifácio de Andrada (PDS-MG), Eraldo Tinoco (PFL-BA), Antonio Mariz (PMDB-PB) e Paulo Roberto Cunha (PDC-GO). A discussão tinha como ponto principal os critérios em relação à composição da Corte de Contas. Tratava-se da fusão de emendas e destaques. Assim ficou a proposta de texto constitucional, que seria o artigo 85 da nova Carta:

O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no artigo 114. § 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros, e de administração pública, com mais de dez anos de exercício da função ou de efetiva atividade profissional, para um mandato, não renovável, de seis anos, obedecendo as seguintes condições: II – dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento. § 2º Os Ministros, ressalvado quanto à vitaliciedade, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tenham exercido efetivamente por mais de cinco anos. § 3º Os Auditores, quando em substituição a Ministros, terão as mesmas garantias e Impedimentos dos titulares. § 4º Os Auditores, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, terão as mesmas garantias e impedimentos dos juízes dos Tribunais Regionais Federais. (AP, 229ª sessão, 21/03/88, p. 313)

Victor Faccioni (PDS-RS), um dos mais versados no tema relacionado à fiscalização financeira e hoje conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Grande do Sul, afirmou na ocasião que a fusão de emendas resultara de um acordo de lideranças no primeiro turno da votação. Tinha por finalidade, conforme observou, “aprimorar” os critérios de composição do Tribunal de Contas da União e, conseqüentemente, “dar melhores condições para o funcionamento do Tribunal”.

Havia também propostas para ampliar de nove para onze o colegiado de ministros que comporia a Corte de Contas, mas o mencionado acordo das lideranças manteve o número então vigente, isto é, nove ministros. Assim também em relação aos conselheiros dos tribunais estaduais e municipais, cuja composição ficou definida em sete membros, e não nove, como indicavam outras propostas. Faccioni observou:

(...) está-se modificando a atribuição do Presidente da República na indicação e composição dos membros do Tribunal de Contas. Pela disposição constitucional atual, cabe ao Presidente da República indicar, mediante aprovação do Senado da

República, todos os membros do Tribunal de Contas da União. Pela proposta, o Congresso Nacional terá o encargo de indicar cerca de dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União, ficando com o Presidente da República a indicação de apenas um terço, que, evidentemente, continuará passível de apreciação pelo Senado da República. Quero chamar a atenção para um fato importante e inovador. Dentro desse um terço que o Presidente da República continuará indicando, metade das vagas respectivas deverá surgir da lista tríplice, dentre os membros da Auditoria e do Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas da União. Enseja-se uma composição mista com critério político, mas também com critério eminentemente técnico. Por outra parte, os demais membros a serem indicados para o Tribunal de Contas da União deverão atender a um pré-requisito, tanto aqueles a serem indicados pelo Presidente da República, quanto aqueles que serão indicados pelo Congresso Nacional. E qual é esse pré-requisito? Primeiro, deve referir-se a nome que atenda às exigências de idoneidade moral, reputação ilibada a notórios conhecimentos nas áreas de Direito, Ciências Contábeis, Economia, Finanças ou da Administração Pública, com mais de dez anos de efetiva atividade no exercício da função. Conseqüentemente, veda-se a improvisação de qualquer nome, por critério meramente político. Há uma composição de critérios. Evidentemente, indicados pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, há que haver algum critério político, que não pode prescindir de outro, eminentemente técnico, e de um nome de ilibada reputação, de reconhecida reputação e notórios conhecimentos nos diversos ramos do saber e experiência profissional relacionada com as matérias afins às atribuições do Tribunal. Afora essas inovações que resultaram da proposta que está sendo encaminhada por acordo e por fusão, desejo ainda destacar que se está substituindo a vitaliciedade do cargo por um mandato específico, e impedindo o direito de aposentadoria no cargo a quem não o tenha exercido por prazo mínimo de cinco anos. Quer-se com isto impedir a designação para o Tribunal de Contas de alguém já com tempo para aposentar-se e que ocupa o cargo com brevidade mínima apenas com esse objetivo. Creio que todas estas exigências atendem melhor ao nível de austeridade e de atribuições do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização, exame e aprovação das contas públicas, servido de parâmetro para as atribuições específicas igualmente das Assembléias Legislativas e Tribunais de Contas dos Estados da Federação. Contando com o parecer favorável do nobre Relator-Geral Bernardo Cabral, esperamos poder contar também com a aprovação do douto Plenário. (AP, 229ª sessão, 21/03/88, p. 314)

Essa era, enfim, a proposta mais próxima do substitutivo de José Serra (PMDB, depois PSDB-SP), relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Com exceção do fim da vitaliciedade, era a que mais se aproximava também do atual desenho institucional.

Concluimos o presente capítulo sublinhando as seguintes questões. Em primeiro lugar, o debate sobre o assunto ocorreu numa tramitação errática na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Como visto, o tema foi discutido em quatro comissões e em cinco subcomissões temáticas da ANC: nas comissões da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; da Ordem Social e de Sistematização; além das subcomissões do Poder Legislativo; de Orçamento e Fiscalização Financeira; do Sistema Financeiro; de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica e dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos.

Em segundo lugar, o debate simultâneo sobre os tribunais de contas em diferentes comissões e subcomissões revelou-se improdutivo do ponto de vista de uma reflexão profunda sobre a natureza do controle externo, envolvendo a fiscalização da aplicação dos recursos públicos de todos os organismos de Estado. Essa forma de encaminhamento das discussões, em mais de uma comissão e

subcomissão, fragmentou o debate, não oferecendo uma proposta sistêmica efetivamente inovadora sobre os mecanismos de controle externo, auditoria e fiscalização financeira do país. Não se discutiu, em nenhum momento, sobre a essência, ou a natureza, do controle externo dos gastos públicos. Como se a expressão “controle externo” denotasse algo já tacitamente compreendido e aceito de maneira unânime. Além disso, os prazos exíguos para apresentação e discussão de emendas e destaques podem ter contribuído para o não aprofundamento dos debates, postergando muitas decisões para os momentos finais da Assembleia, em condições que favoreciam mais a permanência dos traços do tradicional Tribunal de Contas em vez de reformas radicais.

Em terceiro lugar, os oito formatos alinhavados pelos parlamentares não eram propostas abrangentes, fechadas, com dispositivos articulados, disputando a primazia de ser o novo modelo de controle externo do país. Eram, na verdade, fragmentos que sinalizavam pontos nevrálgicos da estrutura de um Tribunal de Contas e que se baseavam nas características da organização então vigente no país e em outros lugares. Eram cinco esses aspectos que se transformaram nos mais controversos: possíveis nexos entre sistema de fiscalização e sistema de governo, os novos critérios de escolha dos ministros do órgão, a manutenção ou não da vitaliciedade dos ministros do TCU no exercício do cargo, a vinculação ou não da organização ao Poder Legislativo e, por último, o seu próprio fortalecimento. Em outras palavras, a maioria dos modelos analisados no presente capítulo não aprofundava o debate sobre atribuições e competências das cortes de contas e a natureza/essência do controle externo. Esta diz respeito aos problemas teóricos abordados no capítulo 1.

Por último, os constituintes, em alguns casos, propuseram formatos semelhantes ou próximos a de outros países. Dos oito modelos discutidos, um (3.2.7) propunha a adoção do sistema norte-americano, substituindo o Tribunal de Contas por uma auditoria subordinada ao Poder Legislativo. Outro (3.2.6) era uma espécie de corruptela desse modelo, forjando uma cópia equivocada, ao propor a criação de uma Auditoria subordinada ao Poder Legislativo para a função de fiscalização administrativa, mas mantinha o Tribunal de Contas para as funções da “judicatura”. Outro modelo (3.2.5) se aproximava dos tribunais de contas de Portugal e Grécia, ao propor a sua vinculação ao Poder Judiciário. Outro (3.2.2) mantinha o sistema vigente, mas radicalizava ao propor subordinação direta do órgão ao Poder Legislativo, com ministros sem vitaliciedade, inscritos como candidatos somente por partidos políticos e escolhidos exclusivamente pelo Poder Legislativo. Esse e os outros quatro formatos descritos restantes misturavam elementos que configuravam, cada um, modelos híbridos, com características de vários países, incluindo o Brasil. Como já assinalado, o último formato (3.2.8) resultou da combinação de elementos apresentados em acordos de várias correntes, numa fase já adiantada do processo constituinte. Com exceção do fim da vitaliciedade, foi o modelo que mais se aproximou do atual desenho institucional.

Capítulo 4

As questões mais polêmicas do debate sobre o Tribunal de Contas

O objetivo deste capítulo é analisar o que e como os constituintes de 1987 e 1988 discutiram sobre as questões que consideraram as mais controversas em relação ao desenho institucional do órgão. Essa seção mostra como foi a tramitação desses tópicos e a maneira como eles foram decididos num processo errático de regras reformuladas, negociações, manobras e prazos exíguos. Dentre as diversas questões debatidas sobre o Tribunal de Contas pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, pelo menos quatro mostraram-se as mais controversas. A questão das relações entre sistema de governo e sistema de fiscalização poderia ser considerada a primeira, talvez a mais controversa de todas, pela sua própria natureza. Mas, acabou não sendo porque foi pouco aprofundada pelos constituintes. A meu ver, trata-se de assunto que pode merecer futuros estudos.

Essas questões eram: a) o novo critério para a escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e dos conselheiros dos tribunais estaduais e municipais; b) a manutenção da vitaliciedade ou a sua substituição pelo mandato não renovável para o exercício do cargo; c) a vinculação ou não do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo e d) o próprio fortalecimento da Corte de Contas, que acabou desvinculada do Poder Legislativo, como sempre foi, introduzindo um novo componente no clássico modelo de tripartição de poderes: um organismo independente encarregado da fiscalização dos recursos públicos administrados por todos os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público. Eram esses os aspectos que estavam no cerne da controvérsia que envolvia os modelos debatidos pelos que elaboravam a nova Carta Magna do país.

Essas questões eram interdependentes, mas, como se verá, a vitaliciedade no cargo foi uma das últimas a serem resolvidas pelos constituintes, já no crepúsculo dos trabalhos, revelando-se uma das mais controversas.

Numa linha cronológica dos debates, pode-se dizer que, primeiro, os constituintes amadureceram e aprovaram o novo critério de escolha dos ministros e conselheiros. Por esse critério, dois terços deles seriam indicados pelo Poder Legislativo. Em certo sentido, era uma decisão menos problemática e compreensível, comparada às outras, considerando o espírito da transição democrática e a predisposição no sentido da recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional subtraídas pelo regime militar durante mais de duas décadas. Embora a questão fosse discutida e relacionada à vitaliciedade, o critério de escolha dos ministros e conselheiros foi decidido primeiro.

Em seguida, os constituintes aprovaram a desvinculação do Tribunal de Contas do Congresso Nacional, através de um artifício inusitado, como veremos adiante. Por último, mantiveram o princípio da vitaliciedade, que se transformara numa questão nevrálgica, uma vez, que desde o início da Constituinte, discutia-se a sua substituição por um mecanismo de mandato temporário, que acabou

aprovado e depois revogado. Ficou por último, assim como outras matérias, na linha estratégica da postergação dos assuntos mais polêmicos.

As discussões travadas pelos constituintes revelam que alguns dos principais dilemas desta agência estatal não se limitavam a uma questão de manter ou não privilégios. Confrontando as intervenções dos congressistas das diversas tendências políticas e ideológicas com alguns dos problemas abordados pela literatura, veremos que o aprimoramento dos tribunais de contas não se restringia e ainda não se restringe a acabar com a vitaliciedade ou à mera capacitação de recursos humanos e ao aparelhamento tecnológico. Aparentemente originárias de um suposto questionamento acerca de um modelo de privilégios, as questões, além de relacionadas entre si, eram intimamente vinculadas a uma definição do sistema de controle externo ainda não consolidada e pacificada naquela época e, talvez, ainda nos dias atuais. Em outras palavras, diziam respeito à própria essência desse tipo de *accountability horizontal*. Passados mais de duas décadas da promulgação da atual Constituição, a existência e atuação dos tribunais de contas ainda carregam dilemas que considero incompreendidos e não resolvidos por políticos, governantes, membros dos próprios tribunais e jornalistas que vez ou outra cobrem assuntos relacionados a essa área da administração pública.

Duas observações se fazem necessárias em relação às discussões sobre o controle externo da administração pública naquele momento da sociedade brasileira. Em primeiro lugar, deve-se registrar, como já observado, que os debates que pretendiam criar um novo modelo de fiscalização da aplicação dos recursos públicos ocorreram numa conjuntura de incertezas tanto no plano político como no econômico. Sabia-se que deveria haver um aprimoramento da fiscalização da aplicação dos recursos públicos, mas não se aprofundaram os diferentes aspectos da natureza complexa do controle externo. Talvez isso pode ter se constituído como fator inibidor para reformas mais radicais. Em seu relatório às emendas e à redação final do anteprojeto apresentado pela Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, em 22 de maio de 1987, o relator, deputado José Luiz Maia (PDS-PI) considerou alguns pontos que evidenciam esse argumento – isto é, um processo constituinte realizado num contexto de incertezas políticas e, sobretudo, econômicas, no plano nacional e internacional.

Além da atmosfera de transição democrática, no plano econômico ainda eram muitas as incógnitas. Uma delas tinha a ver com o formato e os mecanismos de fiscalização das despesas numa administração de estimativas, com base nas flutuações do mercado e do próprio processo inflacionário. Se as despesas eram consideradas em termos de estimativas, não era de todo incongruente a tese do senso comum entre políticos e administradores de que o orçamento de um governo sempre podia ser considerado uma “peça de ficção”. Como conceber um sistema de controle externo cujo objeto fazia parte de uma suposta irrealidade? Dizia então o relator:

Procuramos imprimir à futura Carta Magna nesta seção um novo conceito de orçamento, ajustando-o à dinâmica dos tempos hodiernos, com a preocupação maior de conferir ao Legislativo todos os mecanismos que lhe permitam não só deliberar, previamente, sobre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, como

acompanhar sua ornamentação e promover as alterações que julgar necessárias na fase do exame das propostas de lei enviadas ao Congresso pelo Executivo. (SOFF, 12ª reunião, 22/05/87, p.79)

Observava José Luiz Maia (PDS-PI) tratar-se de um “perfil técnico” compatível com a estabilidade das regras e instituições inerente a uma Constituição. Conforme ponderou, as flutuações no sistema de distribuição dos recursos estão vinculadas às metas de desenvolvimento. O parlamentar acrescentou:

No que respeita à sistemática de fiscalização e controle, com a ampliação do raio de competência do Tribunal de Contas da União, estamos redimensionando também o poder fiscalizatório do Congresso Nacional. (SOFF, 12ª reunião, 22/05/87, p.79)

O anteprojeto elaborado por Maia recebeu 189 emendas com os mais variados enfoques. Um dos mais polêmicos, segundo ele, dizia respeito à:

(...) indexação da economia, com a formulação de uma política orçamentária em que as estimativas de receita e despesa estivessem colocadas em bases reais. Concluímos, depois de sucessivas ponderações, que seria efetivamente temerário incorporar ao texto constitucional dispositivos em que a ocorrência inflacionária ganhasse foros de perenidade. (SOFF, 12ª reunião, 22/05/87, p.79)

Já o constituinte João Alves (PFL-BA), presidente da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, observara em reunião anterior, na véspera, que ficava difícil o controle da aplicação dos recursos públicos, numa situação em que o Poder Executivo, com base em estimativa de despesas, ficava fora da fiscalização do Poder Legislativo. Dizia ele:

A possibilidade de se estimar a despesa, contrariando toda a experiência e tradição nacional e internacional, traz embutida a possibilidade de o Executivo realizar despesas fora da estrita determinação legislativa e do que for divulgado, de forma transparente, à sociedade. Na verdade, a simples sugestão de estimar despesas gera inúmeras dificuldades para o controle, o acompanhamento e a fiscalização do orçamento, exercido tanto pelo Congresso Nacional, quanto pelos órgãos técnicos do chamado controle externo - o Tribunal de Contas da União, como auxiliar do Congresso - e do próprio controle interno. (SOFF, 11ª reunião, 21/05/87, p. 72)

A outra questão diz respeito à relação existente entre fiscalização dos recursos da administração do Estado e formulação de políticas públicas. Da maioria dos debates, talvez a argumentação mais arguta sobre um modelo de controle externo e, mesmo assim, ainda reticente e cheia de lacunas, pode ter sido feita pelo deputado João Natal (PMDB-GO). Seu discurso é de 1987, num momento, portanto, em que muitas propostas ainda não haviam sido amadurecidas pelos constituintes e eram discutidas no vai-e-vem de negociações, com retiradas e fusões de emendas nas comissões técnicas. Esse discurso foi talvez o que mais conseguiu aproximar a essência desse tipo de *accountability horizontal* às questões relacionadas à formulação de políticas públicas. Se os

constituintes discutiam a necessidade de o Tribunal de Contas não se limitar à fiscalização meramente formal, mas sim também à verificação e análise do desempenho e dos resultados – isso, a meu ver, está intimamente ligado ao papel da organização de fiscalização quanto ao acompanhamento e questionamento dos programas realizados pelos governantes. Dito de outro modo, não de maneira expressa, mas claramente discutia-se o papel do Tribunal de Contas na formulação de políticas públicas, de maneira genérica. Hoje, a emissão de um parecer do Tribunal de Contas observando que determinado volume de recursos pode ser aplicado de certa maneira e não de outra é um exemplo de como o órgão pode funcionar como auxiliar da Administração na formulação de políticas públicas. Não cabe ao Tribunal de Contas definir quais programas devem ser implementados. Mas, ao fiscalizar a aplicação dos recursos, o órgão pode contribuir para a melhor utilização desses recursos. Isso não só do ponto de vista técnico e econômico, mas também no sentido de verificar se as ações do administrador fiscalizado atendem ou não às necessidades de uma comunidade.

Era isso o que João Natal possivelmente queria aprofundar. Segundo ele, não adiantava nada a aplicação correta, em termos legais, dos recursos públicos se os programas de governo não atingiam seus objetivos. O parlamentar observou, por exemplo, que havia uma verdadeira inversão das coisas no modelo então vigente do sistema de fiscalização. Isso porque, conforme ponderou, um determinado programa de governo poderia não ser alcançado, não por atos ilegais, mas por erro de estratégia:

Realizar bem a despesa passou a ter maior importância do que executar o programa, porque quanto àquela há uma corte de contas para apreciar os atos do administrador, enquanto que em relação a este há apenas um conceito de superiores hierárquicos, que por desfavorável que seja não resulta na recomposição do mal praticado, nem previne a administração de novas incursões dos aventureiros, dos despreparados, os maus gestores, enfim. O Legislativo, ao se pronunciar sobre as contas do Executivo, emite um conceito político e não jurídico (...). (AP87, 89ª sessão, 24/06/87, p. 558)

4.1 – Nexos entre controle externo e sistema de governo

Este talvez seja um ponto controverso a exigir futuras pesquisas. Apesar não fazer parte do escopo deste trabalho, algumas considerações se fazem necessárias. A confirmar a necessidade de interpenetrar essas duas discussões, os problemas principais do sistema não estariam relacionados, de maneira tópica, ao critério de escolha dos seus dirigentes, ao exercício da função destes em cargo vitalício ou à vinculação do órgão a determinado poder de Estado. Seus dilemas, portanto, não diriam respeito a questões estruturais da organização e a procedimentos gerenciais de forma isolada e separada das questões do Estado como um todo, da relação entre os poderes, suas funções e atribuições. Independente de parlamentarismo, presidencialismo, monarquia ou qualquer outra forma original e nova de governo, o debate constituinte revelava essa possibilidade.

Nexos entre os mecanismos de controle externo do tipo Tribunal de Contas e o sistema de governo foram abordados no início dos trabalhos constituintes pelo economista da Universidade de São Paulo João do Carmo Oliveira, convidado para uma audiência pública da Subcomissão do Sistema Financeiro, em maio de 1987. Então assessor da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, além de Executivo do Banco Mundial, João do Carmo Oliveira exemplificou com experiências de outros países, observando que a assessoria técnica dos parlamentares na Inglaterra, por exemplo, era reduzida, funcionando numa estrutura política diferente:

Em virtude do sistema parlamentar na Inglaterra, o Ministro (...) tem de ser um parlamentar, um indivíduo votado, um representante do povo, no caso - do partido majoritário. Todos os ministros de Estado são, pois, membros do Parlamento e dentre esses Parlamentares é escolhido, pelo partido majoritário, o Primeiro-Ministro, que forma seu gabinete com membros do Parlamento. Por conseguinte, não há necessidade de ele ter um corpo técnico à sua disposição, a nível das duas Câmaras, já que ele o tem a nível de Executivo, que é dele, pois ele dirige o Executivo. A estrutura é, assim, diferente. Já a nossa estrutura política, parece-me, é muito mais próxima da americana do que da inglesa. Conseqüentemente, a impressão que tenho é que é necessário esse corpo técnico para assessorar os parlamentares. (SCSF, 7ª reunião, 05/05/87, p. 112)

No decorrer do processo constituinte o debate sobre o Tribunal de Contas foi sendo introduzido timidamente na discussão sobre o sistema de governo. Foram poucos os congressistas que se agregaram ao debate. O regime de governo, como se sabe, foi uma questão que mobilizou os constituintes e implicou muitas negociações e o impasse que resultou no adiamento da decisão para cinco anos depois – o plebiscito de 1993. Mais que o sistema de governo, um dos problemas que norteavam as diversas negociações era a extensão do mandato do presidente José Sarney. Em vez de aprofundar o debate, esse e outros temas complexos faziam com que deputados e senadores postergassem suas decisões.

Enquanto os constituintes discutiam a questão do Tribunal de Contas nas subcomissões e comissões temáticas destinadas a essa e outras matérias, isto é, não dedicadas ao tema do sistema de governo, os dois assuntos eram vinculados em discussões episódicas do plenário. Em raros momentos, mas eram. A questão – imbricamento do debate sobre controle externo e sistema de governo – foi mais discutida no plenário da ANC do que nas instâncias destinadas à elaboração de propostas para os novos mecanismos de fiscalização dos recursos públicos.

Dois meses depois da audiência pública com o economista João do Carmo Oliveira, José Fernandes (PDT-AM) questionava no plenário se o parlamentarismo poderia ser uma solução para um desenho diferente visando à maior eficiência do sistema de fiscalização. Dizendo que os tribunais sofriam a interferência das nomeações políticas, o pedetista indagava:

O parlamentarismo aumentaria ou diminuiria essas discrepâncias? O parlamentarismo talvez as aumentasse. Precisamos aderir à proposta, que hoje faz avanços, de alterar o processo de preenchimento das vagas nos tribunais de contas, a

fim de que possamos realmente fiscalizar as contas da União. (AP87, 96ª sessão, 07/07/87, p. 124)

Também no plenário, Mauro Benevides (PMDB-CE) defendeu, pouco tempo depois, a mudança do sistema de governo a fim de reconstituir a federação. Segundo ele, caso não se mudasse o sistema, a sociedade não alcançaria a verdadeira democracia. Acrescentou que o Poder Legislativo não controlava nem legislava e que, caso prevalecesse o texto que estava sendo aprovado sobre o Tribunal de Contas, este seria um “poder” a mais, assim como o Ministério Público, ao lado dos outros três.

O Poder Legislativo precisa controlar o Executivo e o Estado poderoso. E como irá atingir esse objetivo se não ocorrerem em nossas instituições modificações profundas que transformem o sistema de Governo? Hoje todos sabemos que são quatro as funções do Poder Legislativo: a administrativa, a jurisdicional, a legislativa e a de controle. (...) O controle do Legislativo sobre o governo, o mais democrático, só pode ser exercido pelo Congresso Nacional, e só será eficiente e eficaz na medida em que seja direto e não indireto como ocorre atualmente, o que nos permite até delegarmos essa função a um Tribunal de Contas, que, a prevalecer o texto do atual projeto, será um quarto poder ao lado de um quinto, o Ministério Público. (AP87, 140ª sessão extraordinária, 17/08/87, p. 50)

Com os prazos estourados e redefinidos, uma vez que a promessa inicial era a promulgação da nova Carta em novembro de 1987, o assunto, como tantos outros, entrou pelo ano seguinte e continuou sendo discutido no plenário. Nesse momento, as subcomissões e comissões já haviam enfim cumprido seu trabalho. O deputado José Jorge (PFL-PE) relacionou a questão à possibilidade de o país adotar o sistema parlamentarista. Ao discutir e discordar da proposta de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), no tocante à exclusividade, por parte do Poder Legislativo, de escolher os membros do tribunal, o parlamentar disse:

(...) no caso de aprovação do parlamentarismo, o Presidente da República estará no dia-a-dia do governo (...) é necessário que o Presidente da República, que será uma figura importante também no sistema parlamentarista, continue participando da escolha dos membros do Tribunal de Contas da União (...). Para nós seria mais ponderado, principalmente porque esta é uma experiência nova, indicarmos os dois terços e depois aprovarmos o terço indicado pelo presidente da República. (AP88, 225ª sessão, 15/03/88, p. 120)

A percepção de algo incompleto no desenho institucional da organização em análise era evidente em alguns constituintes. Havia dúvidas e incertezas. Tanto que José Serra (PMDB-SP), já na reta final da ANC, em junho de 1988, considerou, não uma única vez, a possibilidade de as matérias serem aperfeiçoadas ao longo das discussões, ou mesmo, através dos trabalhos parlamentares, dando a entender também que se tratava de uma construção no tempo.

Falando sobre diferentes aspectos do sistema de fiscalização, como a possibilidade dos tribunais de contas analisarem o mérito e a qualidade da execução das despesas, de fazer a apreciação

dos atos de pessoal e de se por fim à vitaliciedade dos membros das cortes de contas, José Serra afirmou que os constituintes estavam diante do que classificou como um “grande desafio”:

(...) cabe lembrar a dúvida ou a pergunta, evocada ou formulada por alguns: terá o Legislativo (auxiliado pelos Tribunais de Contas) qualidade e capacidade técnica para desincumbir-se de tantas e tão responsáveis atribuições? (...) A Constituição fixa apenas a moldura institucional, as regras do jogo. Não garante a qualidade da verdadeira obra de arte, que é a construção democrática, nem os resultados do jogo. Na realidade, a resposta à dúvida ou à indagação que são pertinentes depende da própria viabilização da democracia que desejamos. (AP88, 285ª sessão, 10/06/88, p. 340)

4.2 – Independência ou desvinculação do Tribunal de Contas do Poder Legislativo

A questão da independência do Tribunal de Contas, ou seja, a sua desvinculação do Poder Legislativo, foi resolvida por um daqueles expedientes que a sociologia política pode não conseguir explicar a partir dos nexos causais à luz dos fatos disponíveis. Trata-se da independência orgânica, ou seja, a desvinculação de sua estrutura e seu comando do Poder Legislativo. Conforme já observado, o órgão nunca fora vinculado, embora estivesse disposto nos preceitos contidos no capítulo do Poder Legislativo da Constituição então vigente.

Os governistas poderiam, em tese, e de fato isso aconteceu, trabalhar para que o Tribunal de Contas não ficasse vinculado ao Congresso, coerentes com uma *path dependence* na qual o órgão sempre sofrera influência do Poder Executivo. Ora, como vimos, governo e constituintes negociaram maiores poderes para o Congresso Nacional, e os parlamentares tenderam no sentido de diminuir os poderes do Tribunal de Contas. Os representantes das cortes de contas, por sua vez, diplomaticamente, propuseram um modelo institucional que aproximasse o órgão do Poder Legislativo. Ao final, o Tribunal de Contas acabou autônomo e independente de todos os poderes, mesmo com a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo e ainda que a maioria de seus membros passasse a ser indicada pelos parlamentares. Como se explica isso?

A incógnita se faz pertinente, com a modéstia de não assumir riscos de explicações demasiadamente seguras, considerando, sobretudo, que os constituintes chegaram a decidir pela vinculação do Tribunal de Contas ao Parlamento, aprovando a matéria na Comissão de Sistematização com um texto que dizia direta e claramente que o órgão era “auxiliar” do Poder Legislativo. Ora, o adjetivo não comporta tergiversações de sentido e indica que a ideia era a de um órgão subordinado ao Poder Legislativo. Como veremos, depois de aprovada essa condição, houve uma modificação ao mesmo tempo radical, revelando uma circunstância insólita do encaminhamento da matéria, da mesma maneira como aconteceu em relação à manutenção da vitaliciedade.

O substitutivo da Comissão de Sistematização às emendas de plenário trazia um texto claro na seção que tratava da fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: “Art. 81

– Ao Tribunal de Contas da União, *órgão auxiliar do Congresso Nacional* (grifo nosso) no exercício do controle externo, compete (...)" (AP87, 161ª sessão, de 28/10/87, p. 520)

O Tribunal de Contas passou a ser independente do Poder Legislativo, já na própria Comissão de Sistematização, graças a um singular encaminhamento dado ao assunto pelo então senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), quarto-vice-presidente da comissão, que presidia os trabalhos naquele momento, e pelo relator José Fogaça. Acolhendo uma emenda do deputado Adolfo Oliveira, líder do PL na Constituinte, concordaram que se tratava de uma adaptação, uma “compatibilização de texto”, ou seja, algo que não alterava o mérito da matéria, o que não era verdade. A palavra “auxiliar” foi suprimida para ser introduzida a expressão “com auxílio”. Ora, não é necessário muito esforço para perceber a diferença de significado em relação a uma organização que é auxiliar e uma que trabalha “em auxílio”.

Essa foi uma das importantes transformações – aparentemente feitas de forma despercebida – pelos constituintes. Era uma mudança no “caput” do artigo, ou seja, no principal, e não em incisos ou alíneas. Tratava-se do Destaque 6458/87 – Emenda ES-34683, do líder do PL, dando “nova redação ao artigo 104, do substituto 01 (artigo 81, ‘caput’ do Substitutivo número 2)”. Adolfo Oliveira foi econômico e objetivo:

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a emenda é extremamente simples. Pretende mudar a redação do caput do art. 81, que diz o seguinte: ‘Art. 81. Ao Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete: “A emenda opta por uma redação que diz a mesma coisa, mas em ordem diferente. A redação é a seguinte: "Art. 81. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:" Esta é, Sr. Presidente, pura e simplesmente, a redação que propomos para o caput do art. 81. (CS, 29/10/87, p. 893)

Se a emenda dizia a mesma coisa do texto por que a sua apresentação? Fernando Henrique deu a palavra ao relator, senador José Fogaça, para saber se este acolhia “de plano” a emenda de redação, ao que o parlamentar respondeu, prontamente, não haver dúvida de que o dispositivo era “perfeitamente sistematizável”. Fogaça justificou, dizendo que no parágrafo 1º do artigo 37 os constituintes haviam usado o mesmo procedimento, ao estabelecer que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios, ou do Conselho de Contas dos Municípios” O relator acrescentou que era perfeitamente aceitável, sendo apenas uma “adaptação”, uma “compatibilização do texto”.

Difícil imaginar que esse tipo de decisão tenha ocorrido sem qualquer objeção dos demais constituintes, mas assim aconteceu. Difícil também supor que um cochilo pudesse propiciar tais expedientes, mas não impossível. Fica então a indagação sobre os motivos pelos quais uma medida de tamanha dimensão foi aprovada sem que os envolvidos nos debates compreendessem suas repercussões e conseqüências. Não era uma revolução, mas uma definição significativa. Difícil, enfim, mas não uma situação impossível, imaginar que os constituintes concordassem com uma mudança

numa expressão sintática, a partir da inclusão de uma preposição, supondo que seu significado fosse mantido, diferentemente do que aconteceu.

4.3 - Fortalecimento e autonomia dos tribunais de contas

De maneira muitas vezes errática, outras aproveitando o que já existia, com importantes acréscimos feitos pelos constituintes, a Carta de 1988 acabou fortalecendo o Tribunal Contas da União e todas as cortes de contas das unidades subnacionais, ao criar mecanismos e normas para o que se convencionou denominar como um *Sistema Tribunais de Contas* do país. Este não existe de maneira formal e orgânica, mas é representado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), entidade que defende os direitos desses órgãos na eventualidade de conflitos, muitos deles envolvendo iniciativas que ferem princípios federativos. Isso porque esse *Sistema Tribunais de Contas*, baseado na Constituição, tem regras e mecanismos que, uma vez instituídos para o Tribunal de Contas da União, valem para os tribunais das unidades subnacionais.

As leis orgânicas dos tribunais estaduais e municipais têm especificidades, mas se algumas destas normas não são similares, as instituídas eventualmente por legislação dos diferentes entes federativos não podem ferir as normas previstas pela Constituição federal. O presente trabalho não procurou, dentro dos limites do seu prazo, pesquisar e analisar as leis orgânicas de todos os tribunais de contas brasileiros. Basta apenas observar que o fato de uma lei estadual, ou municipal, não poder ferir a Carta Maior do país representa também um dos elementos do fortalecimento institucional dos tribunais estaduais e municipais.

A questão da vinculação ou não do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, bem como o exercício do controle externo, eram pontos não muito claros para os constituintes. Durante os trabalhos da ANC, a falta de clareza sobre como o Poder Legislativo podia exercer de fato a fiscalização dos recursos públicos, bem como sobre a própria essência do controle externo, era notória e se evidenciava em diferentes discursos.

Além disso, discutiu-se muito a necessidade de o controle externo não ser puramente formal, evitando-se assim que fosse apenas uma atividade fictícia, conforme observou João Natal (PMDB-GO). No decorrer dos debates amadureceu-se a ideia, embora não expressa de maneira clara, de que a fiscalização da aplicação dos recursos públicos não podia se limitar meramente aos aspectos contábeis.

Isso, como veremos adiante, incide em outro debate, qual seja o relativo ao papel do Tribunal de Contas na formulação de políticas públicas. Ao dizer que determinado recurso foi mal gasto, ainda que dentro da lei, podendo ter sido aplicado de outra maneira, o Tribunal de Contas, necessariamente, está no plano de avaliações frente ao poder discricionário dos administradores, o que pode gerar problemas políticos entre líderes e organizações do aparato estatal.

Outro aspecto importante era que, apesar de se discutir a aprovação de uma similaridade para as normas do sistema de fiscalização entre os entes federativos, havia uma preocupação também de não ingerência nos tribunais estaduais e municipais, provavelmente seguindo a onda de maior autonomia para os poderes locais, principalmente os municípios.

Uma emenda apresentada ao substitutivo de José Serra embute, sob determinado prisma, esse tipo de preocupação. O constituinte Cid Sabóia (PMDB-CE) chamou a atenção para o item V, do artigo 54, do texto do relator José Serra, no tocante à fiscalização de recursos repassados, mediante convênio, pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios. Asseverou ele que:

isto simplesmente vai ocasionar o esvaziamento dos Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, do Distrito Federal, além de ferir frontalmente a autonomia dos Estados e dos Municípios, tudo isso a um só tempo. É uma medida que contraria o próprio espírito do projeto de V. Ex.^a, uma vez que é excessivamente centralizadora. A União, através do Tribunal de Contas, estaria tendo ingerência nos assuntos de competência dos Estados, Municípios etc. Sei perfeitamente, Sr. Relator, que já não há tempo para chegarmos a uma solução adequada, nem oportunidade para esta minha propositura, porque não há quorum para votá-la, mas gostaria que V. Ex.^a examinasse este assunto com o máximo carinho e com muita atenção. Os Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, os Conselhos de Contas dos Municípios, os Tribunais de Contas do Distrito Federal e dos Estados estão ameaçados de esvaziamento pela manutenção deste item V, no texto atual do art. 54. Gostaria de ouvir o nobre Relator. (CSTOF, 9^a reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 203 e 204)

José Serra argumentou, porém, que o artigo em questão se referia aos recursos repassados “voluntariamente” pela União, através de convênios:

Isso de maneira alguma implica esvaziamento de Tribunais de Contas estaduais ou municipais. São recursos voluntários, repassados mediante convênio. Portanto, não criamos um monstro. Poderemos ter criado até um insetozinho, mas não um monstro. Pelo que V. Ex.^a assinala, haveria esse monstro, caso realmente essa fiscalização se estendesse às transferências, aos recursos partilhados etc. (CSTOF, 9^a reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 204)

Uma das propostas para o fortalecimento dos tribunais de contas partiu de um substituto apresentado pelo parlamentar paulista, discutido na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Depois de uma exposição sobre diferentes questões relacionadas ao sistema tributário, à execução orçamentária, ao papel do Banco Central, dentre outros temas, Serra resumiu alguns pontos da proposta:

Fortalecemos também o papel dos Tribunais de Contas e dos organismos de controle interno dentro do Poder Executivo e dos externos, feitos pelos Tribunais de Contas. Permitimos que o Tribunal de Contas suste, quando for o caso, a execução de ato ou contrato eventualmente impugnado, mesmo que, havendo recurso ao Congresso Nacional, este não se manifeste. Hoje, quando isto acontece, prescreve o problema. Permitimos que o Tribunal, depois de determinado tempo, caso não haja manifestação do Congresso Nacional, faça a impugnação. (CSTOF, 6^a reunião, 08/06/87, p. 39)

Outra reunião da mesma comissão debatia o substitutivo de José Serra, entre outros pontos, no que dizia respeito, por exemplo, à proposta de se realizar uma auditoria da dívida externa do país. Ou seja, reconhecia-se a importância do TCU para analisar algo que não podia ficar restrito a uma tecnocracia insulada do Executivo. Serra defendeu a participação do Tribunal de Contas da União nessa ação, em debate com Sérgio Spada (PMDB-PR), que apresentara emenda, depois retirada, ao substitutivo do parlamentar paulista:

Com relação à proposta do Constituinte Sérgio Spada, quero dizer que, embora entendendo que talvez isso não devesse ser objeto de uma Constituição, acolhemos a proposta da Subcomissão e inclusive procuramos aperfeiçoá-la, porque ela começava dizendo que o Poder Executivo fará realizar ampla auditoria. Substituímos isso, procurando aperfeiçoar, levando tal incumbência ao órgão pertinente, que é o Tribunal de Contas, organismo auxiliar do Congresso Nacional. Parece-me muito pertinente que se mantenha o Tribunal de Contas. Por outro lado, no nosso entendimento, quando se diz que o Tribunal de Contas promoverá auditoria das operações financeiras realizadas em moeda estrangeira pela Administração Pública, direta e indireta, isso já inclui os avais dados pelo Governo, porque o avalado pelo Governo a uma empresa privada, para empréstimo, é uma operação financeira, no sentido mais amplo (CSTOF, 9ª reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 117)

A “Carta de Porto Alegre” do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, de setembro de 1987, postulava, dentre outras coisas, “plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais, devendo assegurar-lhes tratamento singular no Texto Supremo, em Capítulo a eles reservado, para que não se confunda a sua própria identidade.”

Tratava-se de uma referência à necessidade de independência do Tribunal de Contas, diferentemente, portanto, das propostas que defendiam a vinculação, ou subordinação, através da sua classificação como “auxiliar” do Poder Legislativo. De acordo com o documento, os representantes dos tribunais de contas do Brasil reunidos naquele encontro ainda salientavam que “o órgão fiscalizador só poderá cumprir fielmente suas finalidades com absoluta autonomia.”, conforme reproduziu em discurso o deputado Victor Faccioni em outubro de 1987. (AP87, 158ª sessão, 07/10/87, p. 299 e 300)

Mas, o discurso talvez mais eloqüente e completo acerca do fortalecimento e ampliação das competências dos tribunais de contas foi feito por Odacir Soares (PFL-RO), em 25 de maio de 1988, quando muitas negociações já tinham avançado e os constituintes aprovado grande parte dos elementos que compõem hoje o desenho institucional da organização. Lembrava ele que, em relação à ação de fiscalização, passava-se a focar os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do poder Executivo e de todas as unidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A Assembleia Nacional Constituinte aprovou ainda a fiscalização sobre a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, em relação a qualquer pessoa física, ou entidade pública

responsável por arrecadar, guardar, gerenciar e/ou administrar, de qualquer forma, “dinheiros”, bens e valores públicos, ou “pelos quais a União responda ou, ainda, que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”. (AP88, 273ª sessão, p. 752 e 753)

Em suma, a fiscalização não mais se limitava aos aspectos contábeis e formais, mas também, a partir de então, à legitimidade de como os recursos públicos eram gastos, bem como ao desempenho das políticas empreendidas. Sem falar da fiscalização dos órgãos da administração indireta, a partir de então também incluídos no escopo do controle externo. Odacir Soares observava:

A controvérsia, até então existente, sobre se as entidades da chamada administração indireta deviam ou não prestar contas, fica definitivamente superada, ante a clareza do texto em elaboração. De igual modo, pode, doravante, o controle externo fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe de forma direta ou indireta. (AP88, 273ª sessão, 25/05/88, p. 752 e 753)

Outro ponto importante era que, além dos atos de aposentadorias, reformas e pensões, que já estavam sob a responsabilidade da verificação do controle externo, o tribunal passava a fiscalizar também e apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de pessoal, a qualquer título, em toda a administração, direta e indireta, menos as nomeações para cargo de natureza especial ou cargos em comissão.

Depreende-se das questões levantadas pelos constituintes que alguns pontos ficaram abertos para uma definição posterior. Era a falta de clareza no encaminhamento de determinados tópicos. Ao apresentar uma emenda (a de número 34), também depois retirada, ao substitutivo de José Serra, o deputado João Natal questionava o valor das multas contido na proposta do relator, considerando-o como uma porta aberta para a prática de atos lesivos na aplicação dos recursos públicos. Dizia ele:

Srs. Constituintes, o teor da proposta por si só é suficientemente esclarecedor. Defere ao Tribunal de Contas da União o que ele não tem: poder de intimidação oriunda de seus julgamentos. Atualmente, o Tribunal de Contas da União, caso entenda que administradores e prestadores de serviços da União cometeram irregularidades ou abusos, poderá simplesmente aplicar multa de um a dez valores de referência, o que se me afigura ineficaz. Esse Tribunal, de quase secular existência, possui significativa estrutura e já ameahou experiência que não podemos desprezar. De forma extensiva, entendo que a ineficiência do Tribunal de Contas da União é a do Congresso Nacional, do Poder Legislativo, porque é um órgão auxiliar desse Poder. Realmente, multa de um a dez valores de referência não atemoriza a quem quer que seja a não praticar irregularidades. Por esta razão, submetemos à superior apreciação do Relator e deste plenário a emenda ora em análise. (CSTOF, 9ª reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 203)

José Serra propôs, então, que o assunto fosse discutido numa outra etapa da Constituinte, argumentando ainda que a questão era mais apropriada para uma legislação infraconstitucional.

Mesmo reconhecendo, conforme assinalou, que o artigo, da forma como estava, podia ser melhorado, Serra frisou:

Estou inteiramente de acordo quanto ao espírito e quanto à sua preocupação. (...) Ao mesmo tempo, acredito que, no art. 60, na verdade, a que V. Ex.^a se refere, poderíamos acrescentar algo no sentido de abrir um caminho melhor para uma ação mais eficaz, punitiva, por parte do Tribunal. Se eu acolhesse a emenda de V. Ex.^a, a meu ver, cometeria um equívoco, porque entraria num detalhamento e numa qualificação de sanções que me parecem precipitadas numa reflexão maior mais apropriada a uma legislação infraconstitucional. (...) Comprometo-me a encaminhá-la em etapas posteriores, conjuntamente com V. Ex.^a, no processo constituinte. (CSTOF, 9^a reunião, 12, 13 e 14/06/87, p. 203)

O deputado Henrique Córdova (PDS-SC) observou, em outro momento, no caso da apreciação das contas dos políticos, que as decisões dos tribunais de contas não podiam ficar isoladas. “O Tribunal de Contas tem que ter o poder de também sancionar porque somente assim será devolvida a probidade à administração pública neste país”, disse. (AP87, 17/08/87, p. 239). Em outras palavras, o parlamentar defendia a personalidade própria para o tribunal executar suas decisões, o que, como se verá, não entrou no texto constitucional, o que para alguns especialistas, significa um dos dilemas mais nevrálgicos da atuação do tribunal. Pelo menos três postulados da “Carta de Porto Alegre” dispunham sobre esse assunto. Os conselheiros reunidos no XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil em 1987 defendiam que se outorgasse àqueles órgãos o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades, instituídas, mantidas ou controladas pelo poder público; que o poder fiscalizatório implicasse, além do poder de impor sanções, também o de sustar os efeitos de atos e prática de despesa considerados ilegais; e que as decisões dos tribunais de contas tivessem eficácia de sentença e de título Executivo. (Victor Faccioni, AP87, 158^a sessão, 07/10/87, p. 299 e 300)

Um procedimento que hoje se consolidou com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas, mesmo assim, pode ser considerado ainda um dilema político para efeito de publicidade, foi tema de debates importantes da Constituinte de 1988. Trata-se do acompanhamento da execução orçamentária, que hoje, de acordo com a LRF, é feito com base em documentos obrigatórios e publicados no Diário Oficial: os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (bimestrais) e os Relatórios de Gestão Fiscal (quadrimestrais). Esses instrumentos não existiam naquela época, o que impedia uma fiscalização concomitante da aplicação dos recursos públicos.

Trata-se, a nosso ver, de outro dilema político, em termos de publicidade, porque, na medida em que o Tribunal de Contas aponta algum problema da execução orçamentária, no meio do exercício financeiro – antes, portanto, do seu parecer prévio futuro em relação à prestação de contas (anual) do referido exercício –, isso gera problemas políticos entre quem fiscaliza e divulga e as autoridades fiscalizadas. Um problema, enfim, para governantes e magistrados dos tribunais, pois a divulgação sempre pode ser usada para fins políticos dessa ou daquela conjuntura, mesmo que,

posteriormente, as contas sejam aprovadas sempre no ano subsequente. Querendo ou não, o ato de publicar necessariamente é também um ato político. A pergunta aqui é: como acompanhar e controlar sem divulgar, até porque os instrumentos são publicizados em documentos oficiais, como o Diário Oficial?

Em reunião da Subcomissão do Sistema Financeiro, enquanto o professor de Economia da Universidade de Brasília Dércio Munhoz advertia no sentido da necessidade de uma prestação de contas posterior de forma efetiva, e não apenas a simples remessa de balanços, o economista João do Carmo Oliveira, conforme já mencionado, defendia um mecanismo de fiscalização preventiva. Este observou ainda sobre a necessidade de o Congresso ter algum tipo de assessoria que auxiliasse os parlamentares com estudos técnicos e levantamentos, a fim de poder fiscalizar os atos do Poder Executivo. Dércio Munhoz dizia que o governo se utilizava, às vezes, do excesso de arrecadação, mas não se tinha como saber o que fora executado:

Deveria haver uma autorização legislativa, uma forma de ex post, ou seja, a posteriori para prestar contas do que foi feito. Mas nem mesmo o orçamento passa por esse processo. Há um orçamento elaborado e não executado. Utiliza-se o instrumento de excesso de arrecadação e ninguém sabe o que foi executado. Então, não discuto a questão do orçamento, que não cabe aqui nesta Subcomissão, mas que a área financeira – os compromissos externos e internos de destinação de recursos – dependa de autorização prévia, e posterior prestação de contas. Esta é uma questão que a Constituição deveria colocar. (SCSF, 3ª reunião, 23/04/87, p. 16)

4.4 – Critério de composição do Tribunal de Contas e manutenção da vitaliciedade

Conforme já observado, esses foram dois temas muito discutidos e com negociações intensas nas subcomissões, comissões e no plenário da Assembleia Nacional Constituinte. Estavam intimamente ligados e relacionados ao desenho institucional da agência fiscalizadora no que se refere à sua independência ou não face ao Poder Legislativo. E mesmo também em relação aos demais poderes, sobretudo, o Executivo, que tinha até então a atribuição privativa de indicar seus ministros, ainda que com a aprovação do Senado.

A discussão sobre o critério de escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e dos tribunais estaduais e municipais revelou uma disposição dos constituintes para uma “combinação” de aspectos novos com antigos, atendendo assim às diferentes correntes da ANC. Acabava-se com a prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de indicar os membros do Tribunal de Contas, seguindo a tendência da recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo.

Em reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, mudanças nesses dois pontos (critério de nomeação e vitaliciedade) foram apresentadas pelo substitutivo do deputado José Serra, que observou na ocasião:

Há também uma proposta no sentido da mudança da composição do Tribunal de Contas, inclusive com a extinção da vitaliciedade de dois terços de seus membros, que seriam nomeados pelo Congresso Nacional, sendo que o outro terço seria indicado pelo Presidente da República, mas também aprovado pelo Congresso Nacional. Os outros dois terços não indicados pelo Presidente da República obedeceriam a outros critérios explicados no texto. (CSTOF, 6ª reunião, 08/06/87, p. 38 e 39)

Meses antes, ao defender que ministros do Tribunal de Contas da União e conselheiros dos tribunais de contas das unidades subnacionais fossem escolhidos através da manifestação de 2/3 (dois terços) dos representantes do Poder Legislativo, o deputado Adhemar de Barros Filho (PDT-SP) justificou dizendo que havia uma incongruência no fato de esses magistrados serem indicados pelo chefe do Executivo, que seria fiscalizado por eles posteriormente.

De acordo com sua proposta, os candidatos a esses cargos deveriam ter diploma de nível superior compatível com a função, poderiam ser inscritos para pleitear o exercício do cargo somente através de partido político e teriam mandato de cinco anos:

(...) não podemos deixar de considerar como espúria a indicação feita pelo Executivo. Desta forma, se considerarmos que esses tribunais na verdade são órgãos de Assessoria do Poder Legislativo, legítimo se toma que este Poder, de forma democrática, através de votação direta, proceda a escolha daqueles que irão compor esses Tribunais, sejam Ministros, Conselheiros ou Juízes. Desta forma, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, queremos realmente tornar o futuro Poder Legislativo, que nascerá desta Assembléia Constituinte, forte e poderoso no exercício de suas inúmeras atribuições dentre elas a de fiscalizador, exercendo-as com o mais perfeito equilíbrio e ao mesmo tempo, autonomia entre os três poderes. (AP87, 36ª sessão, 19/03/87, p. 185)

Entretanto, não ficava ainda muito claro sobre quem iria fiscalizar o poder Legislativo. Se caberia a este poder o exercício do controle externo, a quem caberia a função de *accountability horizontal* em relação a ele, expressão pouco conhecida na época entre políticos e mesmo entre estudiosos do assunto no Brasil? Em outros termos, como já observamos, a quem caberia a função de controlar o controlador, este, no caso, o Poder Legislativo? A questão era tão pertinente quanto a ideia de fortalecimento do Poder Legislativo para controlar o Poder Executivo e os outros poderes. Ainda mais naquele momento que marcava o fim da transição do autoritarismo para o regime democrático, no qual o Parlamento recuperava algumas de suas prerrogativas básicas.

Além da obviedade da situação em que o Parlamento também faz parte do aparelho de estado, com gastos de recursos públicos, seus membros – vereadores, deputados estaduais e federais e senadores – têm que prestar contas dos seus atos à sociedade. Como fariam isso, uma vez que, assim como os demais poderes, também se utilizam de uma “máquina administrativa”, que é a casa legislativa, com custos arcados pelo contribuinte, isto é, recursos do tesouro? Somente nas eleições? E mesmo assim de que forma? Nesse sentido, a tal incongruência do fato de os magistrados dos tribunais

de contas serem indicados pelo chefe do Poder Executivo não é a mesma para o caso de a indicação ficar privativa somente do Poder Legislativo?

Defendendo a necessidade de se conferir “mais força, mais gerência e mais competência” aos tribunais de contas, o deputado José Fernandes (PDT-AM) dizia no plenário da ANC em 1987 que a nova Constituição deveria impedir que o Poder Executivo nomeasse pessoas que estivessem no fim de suas carreiras políticas.

A nossa proposta é no sentido de que tenhamos oportunidade de colocar no Tribunal de Contas homens importantes, assim como na área de contabilidade, um Geraldo la Rocque; na área jurídica, por exemplo, nomes como o de Afonso Arinos ou outros, via OAB; nomes de engenheiros também responsáveis que já têm competência para fiscalizar e, sobretudo, profissionalizar, fazendo com que os auditores cheguem a ministros – a fim de que o Tribunal tenha uma carreira e assim possa ser mais eficiente. Hoje os julgamentos, que deveriam ser técnicos, passam a ser políticos, danosos e ineficazes para a moralidade pública. (AP87, 120^a sessão, 03/08/87, p. 73)

Os debates revelavam que, conforme a ótica do constituinte, dependendo de qual cadeira estivesse analisando o Tribunal de Contas, este era considerado forte demais ou excessivamente fraco. Como já assinalado, João Natal (PMDB-GO) chegou a dizer que as garantias constitucionais dos ministros do tribunal eram um “empecilho para levar a corte a atuar no sentido dos legítimos interesses do Congresso Nacional (...)”.

Um acordo que resultou de uma fusão de emendas, incluindo uma do então deputado Victor Faccioni (PDS-RS), hoje conselheiro do Tribunal de Contas gaúcho, e de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), aprovou, em março de 2008, a substituição da vitaliciedade pelo mandato de seis anos. A fusão de emendas foi aprovada por 326 votos, contra 25, seis abstenções, de um total de 357 votantes. Ou seja, com muito mais votos do que os 280 mínimos exigidos para a sua aprovação. (AP88, 229^a sessão, 21/03/88, p. 310-6)

Faccioni afirmou na ocasião “(...) que se está substituindo a vitaliciedade do cargo por um mandato de seis anos, e impedindo o direito de aposentadoria no cargo a quem não o tenha exercido por prazo mínimo de cinco anos”. O parlamentar acrescentou que o objetivo era impedir a designação para o Tribunal de Contas de alguém já com tempo para se aposentar e que poderia vir a ocupá-lo de forma breve apenas com esse objetivo.

Em outubro do ano anterior, porém, o próprio Faccioni fazia questão de ler aos constituintes a “Carta de Porto Alegre”, aprovada pelo XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Dentre os vários postulados expressos no documento, quatro merecem atenção: plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais, ou seja, a independência do Tribunal de Contas em relação ao Legislativo; a possibilidade de o agente fiscalizador impor sanções aos responsáveis e sustar e atos considerados ilegais; a definição de eficácia de título Executivo para as decisões do tribunal; e a composição uniforme do plenário do órgão fiscalizador, especialmente em relação à vitaliciedade. (AP87, 158^a sessão, 07/10/87, p. 299 e 300)

Em agosto de 2008, já no segundo turno, cinco meses depois de aprovada o fim da vitaliciedade, mediante outro acordo com apreciação de quatro destaques dos constituintes João Agripino (PMDB-PB), Arnaldo Prieto (PFL-RS), Fernando Gasparian (PMDB-SP) e Jarbas Passarinho (PDS-PA), os deputados tentaram sem êxito restabelecer a vitaliciedade e desta vez conseguiram 205 votos, contra 132 e quatro abstenções, de um total de 341 votantes. Ou seja, número inferior ainda aos 280 necessários. João Agripino argumentou que a vitaliciedade era inerente ao cargo, e não ao funcionário. Lembrando que 1/3 dos membros do tribunal seria indicado pelo Presidente da República, ainda que, desse um terço, dois seriam entre auditores e representantes do Ministério Público Especial junto ao tribunal, Agripino disse:

Os outros 2/3 da composição do Tribunal serão de escolha do Congresso Nacional; ou seja, será também uma escolha de caráter político. É importante, Sr. Presidente, Sr. Relator, frisar que a função do juiz é, através dos tempos, protegida pela vitaliciedade.(...) Porque não será o indivíduo que será vitalício no cargo, mas o seu cargo. Para que ele possa desempenhar as suas funções judicantes é que deve ser protegido pela vitaliciedade. (AP88, 323ª sessão, 24/08/1988, p. 168)

O parlamentar lembrou ainda comentários de Rui Barbosa à Constituição da República, segundo os quais a vitaliciedade visava à proteção contra as pressões de outros poderes e políticos: “O juiz vitalício fica isento de influências e pressões de outros poderes e dos políticos. Essa vitaliciedade constitui a máxima garantia da magistratura do sistema brasileiro.” (frase de Rui Barbosa citada pelo parlamentar). Bernardo Cabral (PMDB-AM) compartilhou a tese de Agripino, defendendo também a vitaliciedade.

As emendas suprimem o mandato de seis anos não renovável. Por quê, Sr. Presidente? Porque a grande justificativa é não ficar um Membro do Tribunal de Contas da União, sobretudo um Juiz, um Ministro à mercê de um mandato temporário. Isso criaria, para aqueles que têm um bom renome, não aceitarem o múnus, a incumbência de participar do Tribunal de Contas da União, sabendo que, no quinto ano de exercício das suas atribuições, estariam no final de mandato. (AP88, 323ª sessão, 24/08/1988, p. 169)

Votaram a favor da manutenção da vitaliciedade PL, PDS, PDT, PMDB, PFL; votaram contra: PCdoB, PCB, PT, PTB, PSB, PDC e PSDB. Na manhã do dia seguinte, Jarbas Passarinho e Gerson Perez tentaram restabelecê-la com uma nova emenda, mas foram derrotados. À tarde, Victor Faccioni afirmava que a Assembleia Nacional Constituinte tinha cometido um equívoco horas antes e Jarbas Passarinho disse esperar que a decisão se revertesse, pois havia ainda outra emenda sobre o assunto, desta vez do senador Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE). Disse Faccioni:

(...) um erro porque, quer me parecer, a vitaliciedade uma tradição de mais de cem anos na vida do nosso País, é uma condição que tem sido assegurada a todos os Membros de todas as Cortes, que têm a difícil missão de julgar, quer no Judiciário, quer nos Tribunais de Contas. O mandato de seis anos acabou sendo colocado no primeiro turno, em função da impossibilidade que ocorreu na ocasião de um

entendimento para se assegurar ou a vitaliciedade ou um mandato maior de 8 anos; 8 anos ou 6 anos, de qualquer forma uma falha, um erro (...). (AP88, 324ª sessão, 24/08/88, p. 182)

Dizendo que “a carne era fraca”, Jarbas Passarinho argumentou, por sua vez, que o exercício do cargo por mandato prejudicaria o próprio Tribunal de Contas:

Nós aqui não abrimos mão da nossa imunidade, da nossa inviolabilidade, nas palavras, nos atos, nos votos e opiniões que temos. E quando não damos vitaliciedade a um Juiz que vai julgar os atos do Governo, podemos jogar esse Juiz nos braços do próprio Governo, para com esse Governo negociar, não a sua recondução, porque vai ser proibida, mas o seu aproveitamento em outras áreas do Poder Executivo. Isso me parece extremamente prejudicial ao próprio Tribunal de Contas da União. (AP88, 324ª sessão, 24/08/88, p. 184)

Através de uma manobra do presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, a questão da vitaliciedade, que já era matéria votada e vencida, acabou novamente entrando em pauta e foi restabelecida⁷. Numa das últimas sessões da Constituinte, na manhã de quarta-feira, 24 de agosto, o plenário tinha rejeitado, por 205 votos contra 132 e quatro abstenções, as emendas de João Agripino (PMDB-RN) e Jarbas Passarinho (PDS-PA) que suprimiam do texto aprovado em primeiro turno os trechos que estabeleciam o mandato de seis anos para os ministros do TCU. Dois dias depois, porém, na sexta-feira, 26, Ulysses Guimarães colocou em votação emenda do senador Cid Saboya de Carvalho (PMDB-CE), que fora presidente da Subcomissão do Sistema Financeiro, durante a primeira fase da Constituinte.

O primeiro a protestar foi Ademir Andrade (PSB-PA), argumentando que o assunto já fora votado. Ulysses Guimarães disse, porém, que não “naqueles termos”. José Genoíno (PT-SP) também protestou e fez um apelo para que não se repetisse a votação a fim de acelerar os trabalhos. Ulysses insistiu alegando que não havia coincidência nas votações. Para alguns, a vitaliciedade significava a independência dos ministros do TCU, para outros, o contrário. O relator Bernardo Cabral, Jarbas Passarinho (PDS-PA) e Cesar Maia (PDT) observaram sobre a necessidade de se instituir a vitaliciedade para garantir essa independência. O pedetista divergia, inclusive, de um correligionário que foi um dos maiores defensores da substituição da vitaliciedade pelo mandato de seis anos para os ministros do TCU, o deputado Adhemar de Barros Filho (PDT-SP). Roberto Freire (PCB-PE) também protestou contra o retorno do assunto à pauta e encaminhou a votação pela rejeição, dizendo que se tratava de um “tribunal político e que, portanto, precisava de renovação”. Inocêncio Oliveira (PFL-PE) e Gasthone Righi (PTB-SP) encaminharam pela aprovação da emenda e Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) e Edmilson Valetim (PC do B-RJ) foram contra. Segundo o petista, o partido estava votando contra “porque quer um juiz independente, que não deva favores a quem o nomeie e que vote depois agradecido pela nomeação que recebeu”. Mas, segundo Cid Saboya:

⁷ Ver no Quadro 5 do Anexo 1 o placar da votação que manteve a vitaliciedade.

Estamos reforçando muito o sistema de fiscalização de contas do País, primordialmente em face das inovações que foram impostas aos diversos sistemas administrativos (...). É de vital importância que os Ministros do Tribunal de Contas tenham segurança para os seus julgamentos. (...) É claro que sendo pessoas meramente passageiras por esses cargos, pessoas que não têm segurança, sendo meros mandatários, não terão a altivez para o exame das contas, principalmente nesse complicado universo da prestação de contas do Brasil, através das autoridades públicas. (...). Essa vitaliciedade, retirado o mandato, é absolutamente indispensável, exatamente para que o Ministro do Tribunal de Contas da União possa julgar sem receios (...), certo de que não ficará exposto após a conclusão do seu mandato, porque tendo mandato, não terá vitaliciedade. Lembro, também, e isto é fundamental a esse Colegiado, a partir de agora, por essa mesma Constituição que estamos votando, as decisões dos Tribunais de Contas serão títulos para a cobrança judicial, títulos extrajudiciais para execução forçada. (...). (AP88, 327ª sessão, extraordinária matutina, 26/08/88, p. 430)

No dia seguinte, os jornais repercutiram o assunto com o protesto dos constituintes das correntes de esquerda. A edição do Jornal do Brasil de sábado, 27 de agosto, publicava matéria com destaque sob o título “Manobra devolve ao TCU vitaliciedade a ministro”. A reportagem dizia que os protestos não adiantaram, e o placar comprovava também “que algumas posições pessoais foram revistas entre uma votação e outra, já que na, quarta-feira, 132 parlamentares eram favoráveis ao mandato de seis anos para os ministros membros deste Tribunal.” (JORNAL DO BRASIL, página 4, 1º caderno, 27/8/1988).

A principal questão que podemos sublinhar para encerrar esse capítulo diz respeito à contradição entre o encaminhamento errático dos debates e o do próprio processo político. Apesar dessa circunstância e, *ipso facto*, da falta de um aprofundamento maior das discussões sobre a essência/natureza do controle externo, bem como dos problemas apontados pela literatura sobre *accountability horizontal* no capítulo 1, o Tribunal de Contas acabou fortalecido e seus poderes foram ampliados em termos de auditoria.

Isso, não só em relação à verificação da regularidade formal dos gastos públicos, mas também nas questões de desempenho dos programas de políticas. Trata-se, portanto, de um novo caráter para a organização. É a função de fiscalização acoplada à de auxiliar da formulação de políticas públicas. A meu ver, isso seria a “potência” do órgão a partir de 1988. Se essa nova configuração institucional não funciona por causa da atuação dos seus dirigentes ou seus quadros, isso teria que ser objeto de outras pesquisas.

O paradoxo não seria só do processo constituinte, mas também do processo político e da própria trajetória do Tribunal de Contas. Isso porque não houve uma revolução radical do sistema. Ocorreu, isto sim, uma combinação de elementos novos com alguns vigentes à época. É como se as negociações do jogo político daquele momento, antes do fim da transição do regime autoritário para a democracia, refletissem uma acomodação e/ou convivência dos interesses progressistas com os interesses marcados por uma *path dependence* clientelista.

Vianna Lopes (2008), afirma que, independente de suas filiações partidárias, 280 membros da Assembleia Nacional Constituinte (50,80%) eram formados por elites burocráticas do Estado. O autor observa que esse conjunto

compreende os constituintes para cujo ingresso na vida político-eleitoral foi decisivo o exercício de cargo público não-eletivo e com poder decisório no Estado. Configuram os membros da ANC que não apenas exerceram funções típicas dos Poderes Públicos (Executivo e Judiciário), mas que o fizeram antes de sua exposição eleitoral e à qual o cargo foi base política de apoio. (...) A conformação desta categoria de constituintes revela a magnitude de membros da Assembleia, os quais, por terem a base política de suas carreiras eleitorais no vértice de burocracias estatais, tendem a se identificar com as estruturas então vigentes do aparelho de Estado. Perfilam uma tendência avessa ou, ao menos, pouco receptiva a reengenharias profundas da máquina pública, principalmente eventuais supressões de instituições estatais. (pp. 47-48).

Conclusão

Podemos dizer que são três os principais conjuntos de mudanças nos tribunais de contas resultantes da Carta de 1988. Em primeiro lugar, os dirigentes da organização passaram a ser indicados, em sua maioria, pelo Poder Legislativo. Em segundo, a agência fiscalizadora passou a exercer de fato trabalho ampliado de auditoria, não se limitando mais aos aspectos formais e contábeis da aplicação dos recursos públicos. Esse segundo conjunto é importante porque, dentro da perspectiva do desenho político e institucional, constitui um dos elementos básicos cruciais da relação da organização com os demais setores e poderes do sistema de Estado. O Tribunal de Contas não examina agora apenas a legalidade e a formalidade dos atos, mas também se estes são legítimos e se atendem ou não às necessidades da coletividade, aspectos vinculados à formulação de políticas públicas. A terceira mudança foi o fortalecimento da organização, com o reforço de sua autonomia e independência, não ficando vinculada a nenhum dos poderes, como já não era, desde quando foi fundado, em 1891. O resultado foi um contraste em relação ao período do regime militar. A atual Constituição reforçou essa condição de independência e desvinculação de qualquer poder. Do ponto de vista da interação entre os atores no processo constituinte, a atuação dos representantes dos tribunais de contas teve papel crucial para essas transformações, que refletiram a recombinação de elementos novos com antigos do desenho institucional do órgão. Finalizamos essa dissertação respondendo as questões colocadas, mas deixando registradas também algumas indagações que podem ser objeto de futuras pesquisas.

As mudanças nos critérios de indicação dos dirigentes das cortes de contas ocorreram num contexto em que o Poder Legislativo procurou recuperar importantes prerrogativas retiradas pelo regime autoritário durante mais de duas décadas. Uma delas, o exercício do controle externo, função clássica do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo. Antes de 1988, todos os ministros do Tribunal de Contas da União eram indicados pelo Presidente da República com aprovação do Senado. São nove os ministros do Tribunal de Contas da União e sete os conselheiros das cortes estaduais e municipais. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 73 da Constituição da República, os ministros do TCU são escolhidos da seguinte maneira:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II – dois terços pelo Congresso Nacional.

Como se pode ver, desse um terço, o presidente da República tem condições de indicar somente um nome de sua escolha pessoal, já que os outros dois devem ser oriundos do próprio tribunal. Trata-se de uma mudança significativa em relação ao passado, mas a pergunta básica é: trata-se de critério melhor para a organização e para uma efetiva execução do controle externo? É melhor

para a sociedade ou para as forças mais influentes do jogo político e do aparato estatal? A transformação é importante porque, sem pretender responder a essas indagações, ela cria possibilidades que antes não existiam no que se refere a uma maior diversificação de indicações para a corte de contas. Entretanto, o novo critério também é muito criticado, sendo considerado de natureza “política” e não “técnica”, numa discussão em que, normalmente, esses termos são separados e antagônicos, o primeiro denotando algo pejorativo e o segundo, a independência que garantiria a eficiência e a eficácia do controle externo. A pergunta que resulta daí fica em aberto, por enquanto: afinal, deve o critério ser meramente técnico ou político? E o que seria um critério técnico, a nomeação de ministros mediante a realização de concurso público?

Uma reflexão teórica sobre os princípios de uma democracia representativa implicaria, necessariamente, discutir as questões referentes ao caráter de delegação desse sistema. Como representantes da sociedade, os parlamentares recebem de seus eleitores delegação para decidir e agir. Esse seria o princípio básico que poderia legitimar o novo critério. De acordo com Przeworski (1999), dois pontos têm sido controversos na discussão sobre a reforma do Estado. Um deles refere-se ao controle das burocracias e o outro ao papel das agências “independentes”, responsáveis pelo trabalho de supervisão. O autor classifica como “espinhoso” o problema da relação entre os políticos eleitos e os burocratas:

Numa democracia, a autoridade do Estado para regular coercitivamente a vida da sociedade é derivada das eleições. Porém, muitas das funções do Estado e todos os serviços que o Estado oferece aos cidadãos são delegados pelos representantes eleitos para outros setores, principalmente a burocracia pública. A delegação é inevitável. (1999: 332)

A prática do clientelismo, questões relacionadas a interesses particulares tanto de políticos como de burocratas e a própria autonomia das agências estatais são problemas do caráter de delegação da democracia. Przeworski (1999: 332) observa que “a delegação invariavelmente proporciona um aumento dos custos de operacionalidade (das agências)”. Observa ainda o autor:

a controvérsia é se essa supervisão (*oversight*) deveria ser exercida por agências independentes do controle dos políticos eleitos. A maioria das agências é independente do controle direto dos cidadãos (eleitores), mas elas são subordinadas aos políticos, que são, por sua vez, sujeitos a eleições periódicas.”(Przeworski, 1999:332)

Przeworski acrescenta que os eleitores podem, de forma indireta, influenciar as burocracias para atender melhor a seus interesses, através do mecanismo do voto (*accountability vertical*). (1999: 333). A Constituição de 1988 sacramentou esse caráter de delegação do sistema político, no contexto do fim da transição do autoritarismo para a democracia no país. Entretanto, o aspecto considerado político, atribuído ao critério que norteia a escolha de ministros e conselheiros, tem a ver, obviamente, com o fato de os parlamentares indicarem para a corte de contas seus próprios

apadrinhados ou eles mesmos, sem consulta prévia à sociedade. Assim, mais do que político, o caráter seria de um “clientelismo concentrado”, no sentido do conceito formulado por Wanderley Guilherme dos Santos. Se antes de 1988 era clientelista numa direção, o clientelismo agora é “compartilhado” entre os poderes Executivo e Legislativo. São frágeis os panegíricos em relação a esse critério por parte dos atores diretamente envolvidos, sobretudo as autoridades dos tribunais de contas, diante de uma sociedade incrédula que ainda não digeriu, inclusive por desconhecimento, o que considera caráter político das indicações. Frágeis porquanto baseados em opiniões sem uma comprovação mais consistente em termos científicos, se é que a política pode ser entendida dentro desse tipo de parâmetro. Entretanto, são coerentes numa determinada linha de raciocínio.

Por outro lado, considerando um horizonte de maior participação social, uma visão otimista do novo critério daria conta da possibilidade, por exemplo, de, por delegação da sociedade, os representantes do Poder Legislativo indicarem nomes sugeridos pela própria sociedade para compor o Tribunal de Contas – e não os seus apadrinhados, nem eles mesmos. Assim, organizações da sociedade civil, bem como conselhos profissionais, a exemplo dos contabilistas, engenheiros, advogados e outros, seriam mobilizados a fim de fazer gestões junto ao Poder Legislativo para sugerir nomes. Não existe impedimento legal para isso, o que nos faz ampliar nossa reflexão no sentido de considerar que a discussão não pode ser resumida a uma culpabilidade imputada aos parlamentares, presos a seus interesses e compromissos clientelistas. Por outro lado, deixaria de ser político um critério que fosse norteado pela mobilização das forças mais diversificadas da sociedade, através de suas organizações civis?

Como vimos no capítulo precedente, a proposta da instituição de concurso público para preenchimento do cargo carrega a ideia da crença de mais competência no exercício da função e menos injunção política na nomeação dos ministros e conselheiros. Por conseguinte, isso conferiria maior independência ao órgão e, portanto, mais lisura em suas decisões. Será? Que tipo de concurso seria esse e qual o perfil ideal característico e os requisitos necessários para um julgador de prestação de contas de agentes políticos e administradores públicos? Seria um concurso baseado em critérios de isonomia para a assunção do cargo e o exercício da função aberto a determinados tipos de profissionais de ramos específicos, como por exemplo, economistas, administradores ou advogados, ou aberto a todo o conjunto de profissionais de nível superior? Que tipo de experiência seria necessária para julgar contas de políticos? Se um médico pode ser prefeito por que um médico também não pode ser julgador de contas públicas? Da mesma forma, um fazendeiro que, se pode ser eleito governador, por que não estaria habilitado para julgar contas públicas?

Na hipótese de existirem nove ministros do TCU e sete conselheiros em cada um dos 33 tribunais do país aprovados em concurso, estes “julgadores” não poderiam também se transformar numa elite tecnocrata insulada em seus castelos de poder? Tratando-se da natureza política do controle externo, estes profissionais aprovados em concurso não agiriam da mesma forma como agem os

tradicionais ministros e conselheiros ao se confrontarem com as articulações inevitáveis do jogo político? Ou seria possível aceitar a ideia de que avaliações e verificações técnicas dos atos dos administradores, baseadas somente na lei, com uma venda nos olhos para as questões políticas, seriam fatores purificadores de uma efetiva *accountability horizontal*? Não seria excessivamente ingênuo imaginar que “julgadores” concursados estariam acima do bem e do mal, protegidos por sua suposta isenção de origem, praticando atos de ofício, surdos e cegos aos assédios de natureza política vindos de dentro e de fora da organização?

São questões que não se resumem a um problema técnico, nem apenas político, mas, provavelmente, também cultural numa perspectiva de uma formação social complexa com determinados valores arraigados. Estes precisam entrar na análise para apurar se somente o clientelismo, uma vez considerado como a “deformação da máquina pública”, para usar as palavras do jornalista Carlos Castello Branco (JB, 13/08/1987, página 2, 1º caderno), justifica as contradições do caráter de delegação da nossa democracia, ou se outros elementos precisam também ser considerados. Para o bem ou para mal, as palavras do Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, pode nos fornecer algumas pistas sobre determinada cultura política. Reportagem do GLOBO, de 14 de agosto de 2009, intitulada “Em clima de campanha, apelo por obras” e “Lula critica TCU por mandar parar projetos com suspeita de irregularidades: ‘Não é justo’”, informa que “Lula voltou, mais uma vez, a afirmar que governantes não precisam de diploma. Segundo o presidente, é equivocada a visão de que se um candidato a cargo eletivo tiver ‘30 diplomas’ vai ser um grande governador, prefeito, deputado, senador ou presidente”. De acordo com o jornal, Lula afirmou:

Muita lorota. Espero que minha passagem pela Presidência sirva para que o povo brasileiro aprenda que a gente mede um presidente, um prefeito e um governador não pelo discurso, mas pelo caráter e pelo compromisso com as pessoas. Sem um presidente não tiver coração para chorar com a dor do seu povo, para rir com a alegria do seu povo, se parece um boneco, sempre com a mesma cara, não tem emoção nem sentimento, não sabe o que é o desemprego, fome, porque neste país não colocaram mais jovens nas universidades... desses caras já aprendemos a lição. (O GLOBO, 14/08/2009, página 3)

Apesar dos seus benefícios para a formação de uma burocracia profissionalizada, a solução do concurso não deixa de oferecer a sedução para a crença de que a mudança institucional do Estado só é possível designando os homens certos para as funções e cargos nos lugares certos. Como se fosse possível imaginar um estado composto de anjos. A questão, porém, é mais complexa, não se tratando de substituir homens em determinadas posições, para melhorar as organizações, mas sim de promover transformações estruturais nas instituições, que signifiquem, de um lado, mudanças internas, e, de outro, novas modalidades de relacionamento com as demais organizações estatais e entidades públicas não estatais, bem como outras da sociedade, organizadas ou não.

Obviamente, os homens é que fazem as instituições, mas não numa relação simplificada, a partir das vontades individuais, da noite para o dia. Sim, porém, através da interação entre os atores

de maneira intertemporal, nas disputas, negociações e *concertações* e distribuição dos recursos dos bens públicos. Mudanças institucionais ocorrem ao logo do tempo, determinadas não só pela vontade política, mas também por fatores sociais, políticos, culturais e econômicos, incluindo, sem dúvida, as diferentes modalidades de tecnologia.

Pode ser que, mesmo com seus avanços em relação ao passado, o atual critério de escolha dos ministros do TCU ainda deixa a desejar para a realização de uma efetiva *accountability horizontal*. Mas, além disso, sem dúvida, o problema não está numa instância estatal isolada ou numa vontade autocrática de legisladores. A mudança institucional do Tribunal de Contas não ocorreu de repente, a partir de 1988, mas vem acontecendo desde sua criação. O novo critério de escolha dos ministros refletiu os resultados das articulações entre os atores envolvidos num determinado momento histórico de nossa sociedade. Faz parte das mudanças do órgão que estão imbricadas na reforma do Estado.

A Constituição de 1988 tornou-se o marco emblemático e principal da mudança institucional do Tribunal de Contas. Também já se afirmou com propriedade que, antes, o regime militar neutralizara os poderes da organização, com decretos e atos institucionais, promovendo uma “fuga da fiscalização” das autarquias e outras áreas da administração pública (Pessanha, 2009). No entanto, durante o autoritarismo, foi a Constituição de 1967, com a emenda número 1, de 1969, que ampliou e tornou mais complexo o texto referente ao Tribunal de Contas numa comparação com as constituições anteriores. Como já observado no Capítulo 2, somente naquele momento, isto é, cerca de 70 anos após a criação do Tribunal de Contas no Brasil, aparecem no texto constitucional expressões tão caras ainda hoje para o sistema de fiscalização, tais como “controle externo” e “auditoria financeira e orçamentária”. Dizia o parágrafo primeiro do artigo 71 da seção VII, que tratava da “Fiscalização Financeira e Orçamentária”, da Constituição de 1967:

O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (Companhole, 1989, 341)

Até então essas expressões não existiam nos textos constitucionais anteriores e foram mantidas na Constituição de 1988. Seria proveitosa uma comparação item por item dos dois textos (1967 e 1988) para mostrar que, sem dúvida, como veremos, a atual Constituição instituiu mecanismos cruciais para a Corte de Contas, muitos deles, porém, oriundos já da Carta anterior. Isso pode ser uma das evidências de que a mudança institucional vem ocorrendo ao longo do tempo, e não só a partir de 1988. Todavia, pode-se dizer que, em 1967, o texto era “apenas texto” no tocante à natureza da auditoria. A partir de 1988, por sua vez, o texto consagrou mecanismos que conferiram à Corte de Contas um papel concreto de fiscalização e auxiliar na formulação de políticas públicas.

Conforme já analisado no capítulo anterior, os constituintes de 1988 criaram aspectos e mecanismos para a agência fiscalizadora, numa perspectiva que tinha como linha mestra a recuperação

das prerrogativas do Congresso Nacional retiradas durante mais de duas décadas pelo regime militar. Eram tentativas de vincular o Tribunal de Contas ao Poder Legislativo, enquanto as forças que apoiavam o governo de José Sarney promoviam suas gestões para aproximar a agência fiscalizadora do Poder Executivo. Ao tentar enfraquecer a Corte de Contas, alguns constituintes tinham como perspectiva a subordinação da agência fiscalizadora, não, obviamente, a sua independência.

Assinale-se ainda que o desenho institucional da Corte de Contas não foi discutido de maneira aprofundada dentro de uma perspectiva dos problemas relacionados ao controle externo e *accountability horizontal*, conforme discutimos no capítulo 1. Se os constituintes de 1988 que foram voto vencido defenderam até a extinção do órgão, ou mesmo a sua manutenção, com a criação paralela de uma “Auditoria” subordinada ao Congresso Nacional, os vencedores defenderam, com êxito, o fortalecimento e ampliação dos poderes do Tribunal de Contas como verdadeira “Auditoria” da aplicação dos recursos públicos. O texto constitucional de 1988 diz que o controle externo “está a cargo do Congresso Nacional”, mas quem exerce e executa essa tarefa é o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas acabou como fruto do que se pode chamar de uma “recombinação” de fatores, para usar uma expressão de Colin Crouch (2005). Como assinalamos na introdução dessa dissertação, Crouch contesta a visão rígida da *path dependence*. Segundo ele, há possibilidades de transformação das instituições a partir da recombinação de elementos ao longo da história. A meu juízo, os dois conceitos – *path dependence* e recombinação – podem ser aplicados numa análise sobre a agência pesquisada. O clientelismo seria um dos elementos que permaneceram na sua trajetória, sobretudo nos critérios de escolha dos ministros do Tribunal de Contas. Mas a organização sofreu transformações importantes em termos de sua missão institucional. Trata-se do arcaico e do moderno interpenetrados, apontando para um futuro. A ideia de recombinação supõe a possibilidade de haver transformações efetivas e significativas na instituição.

De acordo com Vianna Lopes (2008), no caso do Tribunal de Contas e de outras agências estatais, em vez de inovações institucionais, a Constituição de 1988 promoveu, isto sim, adaptações:

A engenharia política urdida nas maiorias consensuais, durante o processo constituinte, esteve marcada pela readaptação das instituições do regime autoritário às atribuições de novas funções. (...) a forte dimensão burocrática da ordem pública não foi suprimida e nem sequer reduzida, mas reposta para a sustentação da democracia política. (2008: 192).

O pesquisador cita exemplos em diversas áreas do sistema estatal:

em vez de um Tribunal Constitucional, suas atribuições ao já existente Supremo Tribunal Federal; (...); em vez de um ombudsman, sua atribuição ao Ministério Público; em vez de órgãos específicos para averiguação da legitimidade e economicidade dos gastos públicos, seu exercício pelas tradicionais cortes de contas; (...) (2008, p. 193)

Além de levar à perda do monopólio do Poder Executivo para o Legislativo, no que diz respeito à indicação da maioria dos ministros e conselheiros do Tribunal de Contas, a Constituição de 1988 conferiu outra dimensão ao caráter de *accountability horizontal* da entidade: o órgão passou a fiscalizar não só o cumprimento das normas legais, mas também se as ações dos governantes são revestidas de legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. Em outras palavras, dentre outras coisas, começou a verificar se os atos dos administradores e governantes atendem às necessidades do contribuinte, através da fiscalização da aplicação dos recursos oriundos dos impostos. O artigo 70 da atual Constituição é eloqüente nesse sentido, em termos de ampliação, qualificação e detalhamento as atribuições do controle externo, nunca antes conferidas nas Cartas anteriores:

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

Se, conforme o artigo 71, o controle externo está “a cargo do Congresso Nacional”, porém exercido “com auxílio” do Tribunal de Contas, mas este executando a tarefa de maneira independente, como ficou o Poder Legislativo sem sua “auditoria” subordinada, conforme era a proposta de alguns constituintes defensores do modelo de fiscalização típico de países como Estados Unidos e Inglaterra?

Vários constituintes, tanto parlamentaristas como presidencialistas, divergiam na época sobre a ampliação dos poderes do Congresso Nacional. Antes de o regime presidencialista ser aprovado, quando a ANC já decidira sobre a recuperação de certas prerrogativas do Congresso Nacional, o deputado Antonio Britto (PMDB-RS), dizia que independente do parlamentarismo, o Poder Legislativo já estava fortalecido “e o Executivo terá que dividir com o Legislativo várias decisões, saindo o Congresso vitorioso”. Mas, para o presidencialista Paulo Delgado (PT-MG), as competências do Congresso Nacional que haviam sido votadas não eram satisfatórias. Segundo ele, “se o sistema de governo for presidencialista, o Congresso não terá força suficiente para enfrentar o poder Executivo. Se o sistema for parlamentarista, o Legislativo não tem força para ser co-responsável pelo governo.” (JORNAL DO BRASIL, 17/03/1988, PÁGINA 4, 1º caderno).

Na mesma época, o senador paranaense José Richa, ainda no PMDB, dizia também que a escolha do presidencialismo contrariava visceralmente a concepção de governo adotada até então pela Constituinte: “Se passar o presidencialismo a Constituição será andrógina. Terá o corpo parlamentarista e a cabeça presidencialista”, acrescentando que outro exemplo de contradição era a indicação de um terço dos ministros do Tribunal de Contas da União ser feita pelo Presidente da República. Segundo ele, uma “decisão compreensível se o presidente não for o chefe de governo e, portanto, não mexer com o dinheiro da administração. Mas pouco ética se o regime for

presidencialista. Nesse caso o presidente indicaria ministros que iriam fiscalizar suas contas.” (JORNAL DO BRASIL, 20/03/1988, página 8, 1º caderno).

A ideia de fortalecimento deve ser analisada com certo cuidado dentro de alguns limites conceituais. Ela pode carregar o sentido de algo positivo ou negativo para a sociedade, dependendo de determinado prisma. Sob certo ângulo, o fortalecimento resultante, por exemplo, das articulações políticas que reforçaram o corporativismo dos interesses dos representantes do Poder Legislativo poderia ser negativo, no sentido de um Tribunal de Contas “capturado” pelos parlamentares e “fortalecido” como “intocável” por qualquer outro poder, mas nem por isso frágil no que diz respeito à sua função de *accountability horizontal*.

A conclusão a que chegamos é que o fortalecimento do Tribunal de Contas pode ter sido uma reação também ao período do regime militar, marcado por uma contradição. Apesar de um texto constitucional avançado da Carta de 1967/1969, o Tribunal de Contas estava neutralizado em seus poderes. Embora os ministros do TCU fossem indicados pelo chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado, os governos militares tiveram que lançar mão de atos institucionais e decretos para neutralizar a fiscalização da corte de contas. Isso porque a longevidade e a proteção garantidas pela vitaliciedade acabam não sendo diacrônicas (ou sincrônicas) em relação às administrações dos governos, cujos dirigentes são eleitos e passageiros no exercício do cargo. A manutenção da vitaliciedade, nesse sentido, sendo ou não resultado de um “golpe” do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP), acabou configurando-se como outro fator de fortalecimento e independência dos tribunais de contas. Somando esse aspecto ao caráter ampliado de auditoria, o fortalecimento pode ganhar uma conotação positiva para uma efetiva *accountability horizontal*. Em outras palavras, o desenho institucional concebido pelo constituinte de 1988 fortaleceu, potencialmente, a instituição para a democracia, ainda que os paradoxos do clientelismo subsistam. Perante os três poderes do Estado e todas as organizações públicas, trata-se de um fortalecimento cuja substância principal é a ampliação dos seus poderes e funções no trabalho de auditoria, associados à sua independência orgânica e de julgamentos propiciada pela vitaliciedade.

Segundo Pessanha (2009: 246), a ineficácia e a inexperiência do Poder Legislativo no trabalho de fiscalização da aplicação dos recursos públicos justificaram a criação das chamadas “Instituições Superiores de Controle”, para, “direta ou indiretamente, colaborar com o Legislativo no controle externo da administração pública.” (2009, 246) De fato, o Poder Legislativo não tem estruturas, nem pessoal especializado em número suficiente, para realizar esse trabalho à semelhança dos tribunais de contas, que possuem funcionários qualificados e infra-estrutura logística e tecnológica para essa tarefa. Ou seja, o Tribunal de Contas é um órgão especializado que existe somente para essa finalidade – o controle externo – diferentemente de um Poder Legislativo com várias atribuições. Esse conjunto de fatores corrobora a ideia de que o Tribunal de Contas é um organismo que escapa ao sistema clássico de tripartição dos poderes, o que pode ser considerado mais um elemento do seu

fortalecimento institucional. Porém, não isento de problemas e dilemas quanto ao caráter político do seu relacionamento com os poderes de Estado.

A questão dos contratos celebrados entre a Administração Pública e a iniciativa privada também sofreu importante transformação. Antes de 1988, como vimos, os contratos passavam a ser legalizados se o Congresso Nacional não os examinasse num determinado tempo, isto é, eram aprovados por decurso de prazo, mesmo sem anuência do Tribunal de Contas. A partir de 1988, o ato de sustação continua cabendo ao Congresso Nacional, mas, se este não o fizer em noventa dias, o Tribunal de Contas decide o assunto. Outra importante medida contida no texto constitucional é que as decisões do Tribunal em relação à imputação de débito ou multas têm “eficácia de título Executivo”. As cortes de contas não têm personalidade jurídica para executar suas próprias decisões, cabendo a outros órgãos essa atribuição, o que é algo que suscita controvérsia, pois, muitas vezes, o Tribunal de Contas decide pela devolução de recursos ao erário, mas apenas uma quantia irrisória costuma voltar aos cofres públicos. Isso porque os outros órgãos, no caso as procuradorias dos governos estaduais e municipais, não fazem a sua parte, ou demoram muito para procedê-lo, em relação aos títulos incluídos na Procuradoria da Dívida Ativa. Mesmo assim, a “eficácia de título Executivo” constitui instrumento para viabilizar a execução de uma dívida provocada por dano ao erário.

Se os debates sobre o Tribunal de Contas ocorreram num encaminhamento errático da ANC, cabe uma reflexão sobre a atuação de cada um dos atores do processo constituinte. Afinal, o resultado foi algo significativo, apesar, como dissemos, do pouco aprofundamento das discussões sobre a natureza do controle externo. Não foi uma revolução, mas uma transformação que conferiu um novo caráter à organização como setor auxiliar da formulação de políticas públicas. Esse é um aspecto controverso porque tem a ver com o próprio relacionamento do tribunal com os demais organismos. Na esteira da análise da recombinação do novo com o antigo, pode-se dizer que os representantes dos tribunais de contas tiveram papel de destaque e êxito nos esforços de fortalecimento do sistema de fiscalização da aplicação dos recursos públicos no país. Seria arriscado falarmos hoje que, naquele momento (1987 e 1988), constituintes e dirigentes dos tribunais de contas tivessem uma concepção clara sobre o que seria a modernização do sistema.

A responsabilidade pelo que resultou dos debates pode ser atribuída mais aos dirigentes dos tribunais de contas – representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) – do que aos parlamentares das diversas correntes políticas do Congresso Nacional. Obviamente, não se pode minimizar o mérito da atuação de muitos constituintes do grupo dos 55 que tiveram participação mais ativa na matéria, pois foram eles que decidiram sobre a aprovação das propostas encaminhadas pelos tribunais de contas. Mas, se dependesse da maioria dos constituintes, ou o Tribunal de Contas seria extinto, ou o órgão seria subordinado ao Poder Legislativo numa outra configuração.

Entretanto, do ponto de vista do desenho institucional, para reverter uma situação de anulação que o regime militar criara para o sistema de fiscalização, foram os ministros e conselheiros dos tribunais de contas os responsáveis por importantes conquistas. Dos sete postulados da Carta de Porto Alegre, como propostas encaminhadas à ANC pelos representantes do sistema reunidos no XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, em 1987, apenas um não foi aceito. Os constituintes não aceitaram elaborar um capítulo reservado para o Tribunal de Contas e decidiram continuar dispendo-o no capítulo do Poder Legislativo. Os representantes dos tribunais pleitearam uma sessão própria “para que não se confunda a sua própria identidade”, alegando “plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais”. Os demais pleitos foram aprovados no texto constitucional:

- a) Foi sacramentada a ampliação do caráter de auditoria das cortes de contas, com princípios consagrados em diversos modelos das instituições superiores de controle de diferentes países: o exercício de auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais sobre as atividades das pessoas públicas e das organizações do estado.
- b) O sistema de fiscalização conseguiu garantir algo que fora ameaçado do início ao fim da ANC, sendo objeto de uma votação controversa já no crepúsculo dos trabalhos. Esta aconteceu, provavelmente, mais para o bem do que para mal, embora oriunda de uma criticada manobra de encaminhamento da votação, que foi a manutenção da vitaliciedade de ministros e conselheiros no exercício da função. Um dos postulados da Carta de Porto Alegre dizia: “que se defira a todos seus membros garantias e prerrogativas definidas, adstritas à completa e fiel observância de suas atribuições, sem vínculos de subordinação ou dependência”.
- c) O texto constitucional garantiu a prerrogativa de julgamento, por parte dos tribunais de contas, “das contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades, instituídas, mantidas ou controladas pelo poder público”. Revertia-se assim aquela situação engendrada pelo regime militar que permitira a “fuga da fiscalização” de diversas empresas, para usar uma expressão de Charles Pessanha.
- d) Garantiu-se também o caráter “jurisdicional” das decisões das cortes de contas, diferentemente dos atos das auditorias gerais (ou controladorias), que têm caráter consultivo para que outros órgãos realizem julgamento. Trata-se do poder de impor “sanções aos responsáveis, uma vez constatadas irregularidades na gestão da coisa pública, bem como o de sustar os efeitos de atos e prática de despesa considerados ilegais.” Isso pode ser ainda objeto de controvérsia, já que os tribunais de contas julgam, mas não têm poder de executar suas próprias decisões, tarefa sob a responsabilidade de outros organismos de estado. De qualquer forma, se isso é uma

anomalia, não diz respeito a um suposto defeito da organização, mas sim dos mecanismos do estado.

- e) A nova Constituição prevê também outro elemento que fora pleiteado pelos tribunais de contas. As decisões das cortes têm “eficácia de título Executivo”. Os dirigentes dos tribunais propunham, porém, que “os atos decisórios, dos quais resulte o estabelecimento de débito ou imposição de penalidade a responsável, devem ter eficácia de sentença e se constituir em título Executivo”. Não se conseguiu “eficácia de sentença”, mas sim “eficácia de título Executivo”, que pode ser compreendida também como uma decisão que recombina elementos em discussão. A própria sintaxe da frase revela uma “recombinação” de elementos.
- f) O que se discutiu para o Tribunal de Contas da União ficou valendo para as “normas constitucionais de controle externo” dos estados, municípios e Distrito Federal, outra proposta encaminhada à ANC pelos dirigentes dos tribunais de contas⁸.

As complexas questões da *accountability* abordadas pela presente dissertação, na perspectiva teórica discutida no Capítulo 1, e o debate constituinte nos fornecem pistas para outro caminho, não menos controverso, a ser percorrido por outras pesquisas: o papel do Tribunal de Contas na formulação de políticas públicas. Isso é corroborado pela concepção da *accountability horizontal* não só como instrumento de responsabilização dos agentes públicos. Sim também como elemento de fortalecimento e capacitação do Estado para o desenvolvimento da sociedade em sentido amplo, conforme procuramos salientar no início da presente dissertação⁹.

O argumento de Taylor (2007), formulado em seu ensaio sobre o Judiciário e as políticas públicas no Brasil, pode ser adotado para o Tribunal de Contas. Rejeitamos, assim, a visão corriqueira segundo a qual os tribunais de contas devem se limitar ao exame das normas legais dos editais de licitação, contratos, gastos com pessoal, administração da receita etc. dos administradores públicos. Além de suas tarefas com escopo voltado para a fiscalização técnica e legal dos atos, o Tribunal de Contas pode influenciar na formulação de políticas públicas, com recomendações, discussões, debates, comunicações e audiências públicas para os administradores e agentes políticos jurisdicionados. É o que um dos constituintes, João Natal (PMDB-GO), defendia, quando dizia que não bastava a verificação da correção dos gastos, mas sim se estes estavam de acordo com o alcance das metas dos programas de um governo. Mas, esse papel ainda não é visto com clareza dentro e fora dos tribunais de contas, da mesma forma como acontece com o Judiciário. Segundo Taylor, “cada vez mais, a visão clássica dos tribunais como instâncias estritamente legais tem sido contestada pelas crescentes evidências de seu papel político e de seu impacto diário nas políticas públicas. Mas, a despeito desses

⁸ Essas reivindicações coincidem com os critérios da Eurosai para as instituições superiores de controle, conforme resumidas no Quadro 8 do Anexo 1.

⁹ O Quadro 7 do Anexo 1 resume as principais mudanças no sistema brasileiro das cortes de contas a partir de 1988.

desenvolvimentos, o papel do Judiciário na arena das políticas públicas permanece nebuloso tanto no Brasil quanto no resto da América Latina.” (2007, p. 229).

Segundo o autor, a ciência política tem demorado a estudar o Judiciário dentro da análise da tomada de decisões no sistema estatal como um todo. Poderíamos acrescentar que isso também talvez esteja acontecendo em relação aos tribunais de contas. As cortes de contas têm sido objeto de estudos mais no campo das questões jurídicas, obviamente não menos importante, porém área com análises que não têm enveredado de forma aprofundada para o foco da interdependência das agências estatais no estudo do sistema político.

De acordo com a perspectiva de Taylor, são quatro dimensões que ajudam a analisar os efeitos do Judiciário sobre as políticas públicas, modelo que ora transplanto para o estudo do Tribunal de Contas: a) Em que momento e de que maneira o Tribunal de Contas pode influenciar as políticas públicas? Uma vez não tendo função judicial de impedir ou obrigar o jurisdicionado à determinada ação, o Tribunal de Contas pode promover debates, discussão, comunicação, recomendação e publicação de temas concernentes ao que será, está sendo ou foi realizado pelo ente por ele fiscalizado. Nesse sentido, assumem importância relevante as chamadas escolas de contas dos tribunais; b) quais as motivações do Tribunal de Contas na hora de tentar resolver disputas sobre políticas públicas? Assim como no Judiciário, a ideia corrente é de que as decisões do Tribunal são estritamente técnicas do ponto de vista da análise das normas legais. Entretanto, pensamos que a interpretação da lei visa também ao que é melhor para o atendimento das necessidades de uma coletividade, e não simplesmente se a lei está ou não sendo cumprida. Obviamente não se advoga aqui o descumprimento da lei, mas, em termos de fiscalização administrativa, cada vez mais se considera a ideia da flexibilidade e das parcerias para se alcançar a eficácia e a efetividade dos atos; c) Como os atores externos do Tribunal de Contas usam-no para atingir seus objetivos políticos? Inspeções e investigações diversas podem ser realizadas a partir de provocações de diferentes setores da sociedade, sejam oriundos do aparato estatal, sejam de movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil, como Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa, conselhos regionais de diferentes ramos profissionais, associações empresariais e de trabalhadores, universidades, etc. Algo que seja a base transformadora, por exemplo, para o debate e questionamento de determinada política pública; d) Por último, mas não esgotando a análise, quais as consequências da intervenção do Tribunal de Contas nas políticas públicas? Muitas, podendo ser resumidas, numa questão geral, qual seja, a que faz os atos e decisões do Tribunal de Contas desnudarem intenções, promessas, acordos, bem como resultados de programas de governo etc., o que pode incidir nos processos futuros da *accountability vertical*.

Bibliografia:

1- Documentos oficiais:

BRASIL. Anteprojeto de Afonso Arinos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Suplemento Especial ao nº 185. Sexta-feira, 26 de Setembro de 1986. Brasília – DF. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Anais do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira. Anais do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão do Sistema Financeiro. Anais do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Anais do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas. Disponível em: <http://www.congresso.gov.br/anc88/>

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e de Atividade Econômica. Disponível em: <http://www.congresso.gov.br/anc/88/>

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão do Poder Legislativo. Disponível em: <http://www.congresso.gov.br/anc/88/>

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. Disponível em: <http://www.congresso.gov.br/anc/88/>

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Atas de Plenário 1987/88. Anais do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>.

CAMPANHOLE, A. e CAMPANHOLE, H. L. (1989). *Constituições do Brasil – Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices*. São Paulo: Atlas.

Constituição da República Federativa do Brasil (2008). Coleção Saraiva do Legislativo. São Paulo: Saraiva.

ROCHA, R. P. (Org.) (2001). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Texto anotado com as alterações decorrentes de 23 Emendas Constitucionais e de Declarações de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Legislação Complementar. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). (2008) *Defesa do interesse público e combate à corrupção*. IN: Anais do XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum.

2- Livros e artigos:

ABRUCIO, F. L. (1999). O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. IN: MELO, M. A. *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L. e TEIXEIRA, M. A. C. (2005). A imagem dos tribunais de contas subnacionais. IN: *Revista do Serviço Público*, vol. 56, n.1. Brasília: ENAP jan/mar.

AZEVEDO, S. (1999). Reforma do Estado e Mudança Institucional: variáveis exógenas e endógenas. IN: MELO, M. A. *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.

BARROS, C. R. (2006). *Direito e Tribunal de Contas*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, Escola de Contas e Gestão (ECG).

BARROS, M. S. (1995). Controle Interno Municipal. IN: *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, n. 27. Rio de Janeiro: TCE-RJ.

BENVINDO, F. M. (1992). O Tribunal de Contas e a sociedade civil. IN: *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília, TCU, vol.18.

BITTENCOURT, F. M. R. (2004). Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU in *Revista do TCU.*, n. 102, out / nov. Brasília: TCU.

BOBBIO, N. (2001). *Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Difel.

CAMPELO, V. (2003). O controle Externo e Responsabilidade Fiscal. IN: *Revista do TCU*, n. 96. Brasília: TCU, abril/jun.

CHANG, H. e EVANS, P. (2007). El papel de las instituciones en el cambio económico. IN: EVANS, P. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Editorial Gente Nueva / Ilsa.

CROUCH, C. (2005). *Capitalist Diversity and Change – Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford University Press.

DINIZ, E. (2007). O pós-Consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade reexaminados. IN: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento – Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ (1982). *Voto e máquina política – Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. São Paulo: Paz e Terra.

_____ (1997). Crise, governabilidade e reforma do estado: em busca de um novo paradigma. IN: GERSCHMAN, S., WERNECK VIANNA, M. L. (orgs.) *A miragem da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

ESLTER, J. e SLAGSTAD, R. (2000). *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

EVANS, P. (2005). Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Motoring and Motivation, IN: LANGE, M. and RUESCHEMEYR, D. *States and Development*. Palgrave Macmillan.

_____ (1993). O Estado como problema e solução. São Paulo, Revista Lua Nova n. 28 e 29.

_____ (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. IN: *World Politics*, n. 1, vol. 50, Princeton University.

_____ (2005). The Challenges of the Institutional Turn: New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory. IN: NEE, V. and SWEDBERG, R., *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.

FACCIONI, V. J. (2008). Tribunal de Contas – Defesa do interesse público e combate à corrupção. IN: *Anais do XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

FURTADO, J. R. C. (2007). Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. IN: *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, ano 38, n. 109, maio/agosto.

GIDDENS, A. (1996). *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Editora Unesp.

GOMES JUNIOR, L. M. (2003). *Tribunais de Contas – aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

GRANT, R W e KEOHANE, R. O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. IN: *American Political Science Review*, vol. 99, n.1, February.

GRAU, N. C. (1999). Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. IN: BRESSER P., WILHEIM L. C., J., Sola, L. (orgs.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp. Brasília: ENAP.

GRINDLE, M. S. e THOMAS, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

HALL, P. e TAYLOR, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. IN: Revista Lua Nova, n. 58, São Paulo, CEDEC..

KUCZYNSKY, P. P. e WILLIAMSON, J. (orgs.). (2004). *Depois do Consenso de Washington – Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva.

LAMOUNIER, B. (2006). Prefácio IN: Abreu, A. (org.). *A democratização no Brasil – atores e contextos*. Rio de Janeiro: Faperj, FGV.

MACHARETE, N. F. (2007). O alcance das decisões dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo em face do poder discricionário do administrador público. IN: *Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 2, n. 2, julho/dezembro. Rio de Janeiro: TCE-RJ, Escola de Contas e Gestão (ECG).

MAINWARING, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability. IN: Mainwaring, S. e Welna, C. (Editors) *Latin America in Democratic Accountability*. Oxford University Press.

MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n. 29, ano 10.

MANN, M. (2006). A crise do Estado-nação latino-americano. IN: DOMINGUES, J. M., MANEIRO, M. (orgs.) *América Latina hoje – conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MELO, M. A. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura.

MOREIRA, NETO. D. F.(2003). O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. IN: SOUZA et al. *O Novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

O’ DONNELL, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. IN: *Revista Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, n. 44.

PAYNE, J. M. e outros (2006). *La política importa – Democracia y desarrollo em América Latina*. Washington, D.C: BID, Instituto Internacional para La Democracia y La Asistencia Electoral y Editorial Planeta

PESSANHA, C. (2007). Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. IN GOMES, A. C. (coord.), *Direitos e Cidadania – justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro, Faperj, CNPq e FGV.

_____ (2009). Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. IN: Schwartzman, S. e outros, *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

POWER, M. (1997). *The Audit Society – Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press

PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

_____ (1999). O Estado e o Cidadão. IN: BRESSER PEREIRA.; L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP.

RIBEIRO, R. J. B. (2002). O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? IN: *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 33, n. 93, julho/setembro, Brasília: TCU.

SALISBURY, R. H. (1968). The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles IN A RANNEY (Ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago: Markham Publishing Co.

SANTOS, W. G. (2006). *O Ex-Leviatã Brasileiro – do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS ARAÚJO I. P. e BALEEIRO NETO, J. (2007). Tendências Internacionais de modernização da pirâmide do controle público IN: *Gestão Pública e Controle*. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia em associação com o Instituto de Direito Administrativo da Bahia. Salvador: TCE-BA, vol. 1, n. 3, agosto.

SARAIVA, I. (1996). Criação dos Tribunais de Contas, sua importância, história, alterações pós-constituição e posição atual no cenário brasileiro. IN: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 69, julho/setembro. Brasília: TCU.

SOUZA, C. (2001). Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças IN *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, n. 3, 2001, pp. 513 a 560.

_____ (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas IN: HOCHMAN, G. et al (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz.

STIGLITZ, E. J. (2002). *A Globalização e seus malefícios – A promessa não-cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Editora Futura.

TAYLOR, M. M. (2007). O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. IN: *Sistema de Justiça no Brasil*, Revista Dados, vol. 50, n. 2, Rio de Janeiro: Iuperj.

VIANNA, L. W. e outros (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

VIANNA LOPES, J.A. (2008). *A Carta da Democracia – O processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: TopBooks.

WEBER, M. (2009). *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*, vol. 1, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

WEISS, L. (2006). Introduction: bringing domestic institutions back IN: WEISS, L. (ed.) *States in the global economy – Bringing domestic institutions back*. Cambridge University Press, Cambridge.

WILHEIM, J. (1999). Por que reformar as instituições. IN: Bresser Pereira, L. C., Wilhelm, J. Sola, L. (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP.

WHITEHEAD, L. (2002). *Democratization: theory and experience*. Oxford University Press.

ZYMLER, B. (1998). Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. IN: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 76, vol. 29, abril/junho. Brasília: TCU.

Sites na internet:

<http://www.tcu.gov.br/>

<http://www.tce.rj.gov.br/>

<http://www.senado.gov.br/>

<http://www.intosai.org/>

<http://www.irbcontas.org.br/>

<http://www.atricon.org.br/>

<http://www.planejamento.gov.br/>

<http://promoex.irbcontas.org.br/promoex/>

<http://www.iadb.org/?lang=pt>

<http://www.alerj.rj.gov.br/>

<http://www.olacefs.net/>

ANEXO 1

Quadro 1 – Modelos de Tribunais de Contas de outros países

Espanha	Itália	Portugal	França	Federação Russa	União Europeia
A existência do Tribunal de Contas está prevista no artigo 136 da Constituição espanhola.	Exerce atividades de três tipos: controle, jurisdicional e administrativa.	Órgão tem autonomia e independência funcional.	Órgão tradicional com origem na <i>Cour des Comptes</i> da Idade Média.	Antes da atual Constituição Russa (1991) não existia um Tribunal de Contas.	É uma das cinco instituições que forma a União Europeia, ao lado do Parlamento Europeu, o Conselho da União, a Comissão e o Tribunal de Justiça.
Seus integrantes gozam da mesma independência e garantias dos juízes (o que não acontece na Itália, atual Alemanha e França).	De acordo com artigo 100 da Constituição italiana, a corte de contas exerce controle preventivo da legitimidade sobre os atos do governo e o controle posterior sobre a gestão orçamentária do estado (controle preventivo e repressivo).	Faz análise com base nos princípios da economia, eficiência e eficácia.	Considerado “assistente” do parlamento, de acordo com o artigo 47 da Constituição francesa de 1958.	A corte de contas é denominada Câmara de Contas.	Criado pelo tratado que instituiu a Comunidade Europeia (artigos 246 e 248), sediado em Luxemburgo, iniciou sua atuação em 1977.

Espanha	Itália	Portugal	França	Federação Russa	União Europeia
Suas origens remontam às <i>Ordenanzas</i> de Juan II, de 1437, tendo sido criada uma <i>Contaduría Mayor de Cuentas</i> .	Comunica diretamente às câmaras os resultados da verificação efetuada.	O país tem a Inspeção Geral de Finanças (órgão máximo nacional de controle interno) e o Tribunal de Contas exercendo o controle externo.	Suas decisões estão sujeitas ao controle através de irrisignações analisadas pelo Conselho de Estado.	Formada por auditores especializados, é subordinada à Assembleia Federal, embora com independência funcional e organizacional.	Controla a execução do orçamento da Comunidade Econômica Europeia sob os aspectos da regularidade e legalidade das despesas.
Trabalha em auxílio ao parlamento, mas não está incorporado ao poder Legislativo.	É órgão auxiliar do poder Executivo (conselho de ministros), mas goza de autonomia em relação a esse e ao poder Legislativo.	Aprecia a organização, o funcionamento e a adequação dos sistemas de controle interno, inclusive disciplinando-o.	Mas, primeira instância do contencioso administrativo é composta pelos tribunais administrativos.	Verifica se a eficiência e coerência dos gastos, o fundamento dos projetos, o controle da legalidade e movimentações de recursos, dentre outros aspectos.	Qualquer pessoa ou organização que administre recursos da comunidade está sujeito ao controle do órgão.
Exerce função “jurisdicional”. Mas existe o contencioso administrativo ao paralelamente ao controle jurisdicional.	Também não se limita ao aspecto formal do ato administrativo, verificando também a legitimidade, eventuais excessos de poder por parte do administrador ou a constitucionalidade do ato (encontrando paralelo também no caso brasileiro).	Faz recomendações, dirige-se ao parlamento para que erros praticados sejam corrigidos.	Há o ordenador ou autorizador da despesa e o contador que executa o pagamento e controla o ato do a adequação meio-fim ordenador.	Suas decisões não possuem caráter jurisdicional: isto é, ao verificar ilegalidades ou irregularidades, deve representar para os órgãos competentes.	Controle realizado por amostragem, de forma aleatória, com relatórios anuais.

Espanha	Itália	Portugal	França	Federação Russa	União Europeia
Doutrina no país argumenta que o tribunal exerce uma função “técnico-política”, no sentido de que os números são “apolíticos” e que quem os fiscaliza devem ser técnicos e não políticos.		Semelhança com o tribunal brasileiro na fiscalização das sociedades com capital público, sociedades de economia mista, concessionárias de serviços públicos e qualquer outra que utilize dinheiros e valores públicos.	Análise das contas pelo corte de contas é <i>a posteriori</i> , e quem responde são apenas os contadores.	Não aponta apenas ilegalidades, mas visa também à maior eficiência do aparelho estatal.	Comporto por 15 membros indicados por cada um dos países que integram a UE, com mandato de seis anos. Possui 550 agentes, dos quais 250 auditores.
Fiscalização não se restringe ao aspecto legal, mas verifica também a eficiência e economicidade dos gastos públicos (numa semelhança ao caso brasileiro).		Além do controle financeiro, faz análise da gestão financeira: não só a mera formalidade, mas também a qualidade do uso dos recursos públicos.	Tem semelhança com o tribunal brasileiro e de outros países no aspecto referente à análise também da qualidade e eficiência dos gastos públicos.	Não possui competência para interromper um ato considerado ilegal.	Presta assistência ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União.
					Não tem poder para aplicar sanções.

Fonte: Gomes Jr. L. M. Tribunais de Contas. Aspectos controvertidos. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003, p. 9-20

Quadro 2 – As principais características do Tribunal de Contas nas constituições anteriores a 1988

Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela EC nº 1/69

Seção	Tema
Tribunal de Contas na seção VII - da Fiscalização Financeira e Orçamentária – Capítulo VI – DO PODER LEGISLATIVO	Controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas.
	Controle externo compreende a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
	Tribunal de Contas dá parecer prévio sobre as contas do Presidente da República prestadas anualmente.
	A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União.
	O julgamento da regularidade das contas dos administradores.
	Normas valem para as autarquias.
	Ministros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, com as mesmas prerrogativas, garantias, vencimentos e impedimentos dos ministros do Tribunal Federal de Recursos.
	Tribunal pode sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, exceto em relação a contrato.
	Tribunal solicita ao Congresso Nacional a sustação de contrato em caso de ilegalidade. Se o Poder Legislativo não atende, o contrato fica aprovado por “decorso de prazo”.
	Tribunal aprecia, para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua apreciação as melhorias posteriores.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946

Seção	Tema
Tribunal de Contas na seção VI – do Orçamento – Capítulo II – DO PODER LEGISLATIVO	Ministros nomeados pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, com os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos.
	Acompanha e fiscaliza diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento.
	Julga as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas.
	Julga a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.
	Contratos serão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas.
	Recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.
	Tribunal registra antes ou depois qualquer ato que resulta em pagamento pelo tesouro.
	Tribunal dá parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937.

Seção	Tema
Tribunal de Contas em seção própria	Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934.

Seção	Tema
Tribunal de Contas na seção II do Capítulo VI – DOS ÓRGÃOS DE COOPERAÇÃO NAS ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS (Ministério Público na seção 1)	É mantido o Tribunal de Contas que acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.
	Ministros são nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos ministros da Corte Suprema.
	O Tribunal de Contas, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos tribunais Judiciários.
	Contratos são perfeitos somente depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.
	Qualquer ato que resulta em obrigação de pagamento pelo tesouro é sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas.
	A recusa do registro por falta de saldo tem caráter proibitivo.
	A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.
	O Tribunal dá parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República prestadas à Câmara dos Deputados.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

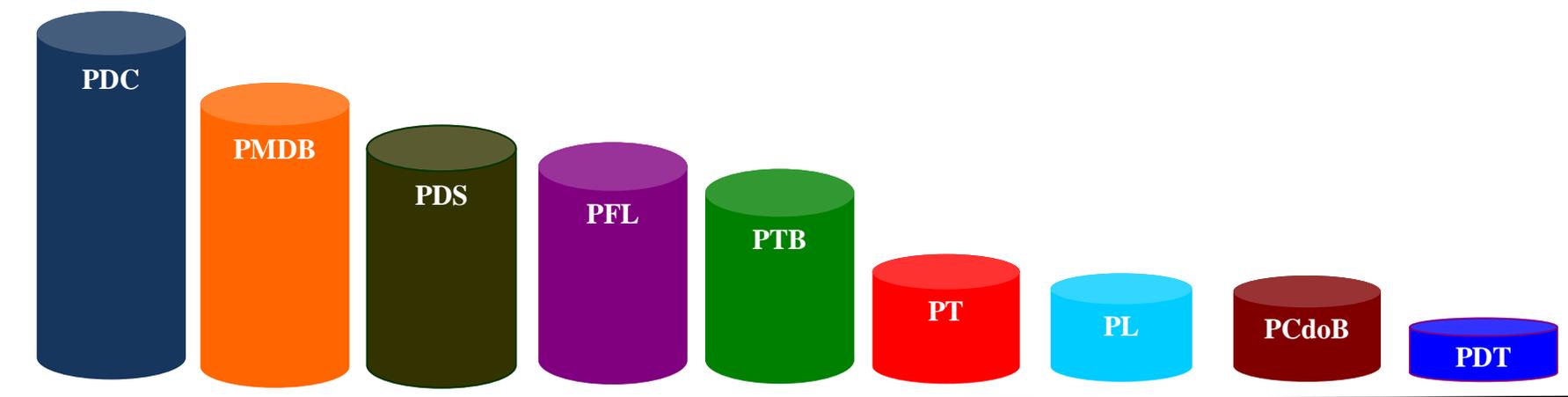
Seção	Tema
Tribunal de Contas no Título V – Disposições Gerais	É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Constituição política do Império do Brasil, jurada em 25 de março de 1824.

Seção	Tema
Embrião de um Tribunal de Contas no capítulo III – da Fazenda Nacional, dentro do Título 7º – Da Administração e Economia das Províncias.	A receita e despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a um Tribunal, debaixo do nome de “Tesouro Nacional” onde em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, será regulada a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência às tesourarias e autoridades das províncias do Império.

**Gráfico 1 – Porcentagem de votos, por partido, na Comissão de Sistematização
(480 votações entre 29/10 e 18/11/1987)**

Partido	PDC	PMDB	PDS	PFL	PTB	PT	PL	PC do B	PDT	PSB	PCB
Aprovação das emendas sugeridas	66%	50%	47%	45%	44%	27%	22%	22%	13%	nenhuma	Nenhuma



Fonte: reportagem de Franklin Martins, intitulada “Esquerda aprova 24% de emendas na Sistematização”. Jornal do Brasil, 30/11/1987, p. 4.

Quadro 3 - Os constituintes mais influentes no debate sobre o controle externo

Parlamentar	Votação
Adhemar de Barros Filho	Não
Adylson Motta	Sim
Adolfo Oliveira	Sim
Antonio Mariz	Sim
Antônio Carlos Konder Reis	Sim
Arnaldo Prieto	(s/v)*
Bernardo Cabral	Sim
Carlos Sant'Anna	Sim
César Maia	Sim
Cid Sabóia de Carvalho	Sim
Darcy Pozza	Sim
Delfim Netto	Sim
Divaldo Suruagy	(s/v)*
Eraldo Tinoco	(s/v)*
Euclides Scalco	Não
Farabulini Júnior	Sim
Fernando Gasparian	Sim
Fernando Henrique Cardoso	Sim
Florestan Fernandes	Não
Francisco Dornelles	Sim
Gastone Righi	Sim
Gerson Peres	Sim
Henrique Córdova	Sim
Inocência Oliveira	Sim
Jarbas Passarinho	Sim
João Agripino	Sim
João Natal	Sim
João Paulo	Não

Parlamentar	Votação
Jofran Frejat	Sim
Jorge Hage	(s/v)*
José Fernandes	(s/v)*
José Fogaça	Sim
José Jorge	Sim
José Luiz Maia	Sim
José Serra	Sim
Jutahy Magalhães	Sim
Lúcio Alcântara	Sim
Maguito Vilela	Sim
Mário Covas	Na
Maurício Fruet	Sim
Mauro Benevides	Sim
Messias Góis	Sim
Nelson Wedekin	Não
Odacir Soares	(s/v)*
Paulo Roberto Cunha	Sim
Plínio Arruda Sampaio	Não
Stélio Dias	(s/v)*
Ubiratan Aguiar	Sim**
Ulisses Guimarães	Abstenção
Valmir Campelo	Sim***
Valter Pereira	(s/v)*
Victor Faccioni	Sim
Virgílio Guimarães	Não
Waldeck Ornélas	Sim

Fonte: Levantamento feito pelo autor

*seu voto sobre a manutenção da vitaliciedade não consta do placar publicado nos anais.

** hoje presidente do TCU.

*** hoje ministro do TCU.

Quadro 4 - Os oito modelos de controle externo discutidos pelos constituintes de 1988

1. Tribunal Federal de Contas com ministros eleitos pelo Senado	Proposta do Anteprojeto de Constituição da Comissão Afonso Arinos.
	Não foi encaminhada por José Sarney ao Congresso.
	Magistrados do órgão seriam aprovados por voto secreto dos senadores.
	Não dispunha de obrigatoriedade de diploma de curso superior para os ministros. A atual constituição também não prevê. l.
	Previa que seria órgão auxiliar do Congresso Nacional.
	O foro especial para processar seus ministros seria o STF.
	Embora não tenha sido objeto formal de debate nas subcomissões e comissões temáticas, muitos constituintes tinham-no como referência.
2. Tribunal de Contas com ministros não vitalícios eleitos só pelo Congresso	Proposta defendida por Adhemar de Barros Filho (PDT-SP).
	Apresentada em mais de uma subcomissão temática e no plenário em diferentes momentos da ANC, desde março de 1987, início dos trabalhos.
	Órgão seria subordinado diretamente ao Congresso Nacional.
	Ministros seriam eleitos pela manifestação de 2/3 dos parlamentares da Câmara e do Senado.
	Registro das candidaturas seria feito pelos partidos políticos.
	Candidato teria que ser diplomado em curso compatível com o exercício da função.
	Mandato dos ministros seria de cinco anos.
3. Tribunal Federal de Contas com ministros aprovados em concurso público	Proposta defendida pelo deputado Jessé Freire na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, em maio de 1987.
	Aproveitava o nome sugerido pela Comissão Afonso Arinos, Tribunal Federal de Contas, para substituir o Tribunal de Contas da União.
	A vitaliciedade de quem já estava no cargo seria mantida.
	Órgão seria auxiliar do Congresso Nacional.
	Segundo o autor da proposta, o concurso público daria mais autonomia, independência e objetividade aos ministros.

4. Tribunal híbrido com ministros indicados pelos três poderes	Proposta tentava neutralizar a sugestão de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP).
	Apresentada na Subcomissão do Poder Legislativo em maio de 1987 pelo deputado Lucio Alcântara.
	Foi objeto de um debate confuso. Jorge Hage, tentando conciliar, admitiu votar na proposta do pedetista, mas sugeria também que parte dos ministros do TCU fosse escolhida por concurso público. Dizia que isso estaria mais afinado com o regime parlamentarista.
	Já Lucio Alcântara defendeu que 1/3 fosse nomeado pelo Legislativo, 1/3 pelo Judiciário e 1/3 pelo Executivo.
	Ministros seriam vitalícios.
	Adhemar de Barros Filho (PDT-SP) voltou a defender sua proposta também nessa comissão.
5. Tribunal vinculado ao Judiciário, com poder de executar suas decisões	Proposta foi defendida no mesmo dia em duas audiências públicas diferentes, em maio de 1987: por Euclides Scalco, na Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas; e por Ives Gandra da Silva Martins, como palestrante na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica.
	Scalco defendeu também o fim da vitaliciedade dos ministros.
	Ives Gandra enfatizou a necessidade de o Tribunal de Contas ter poder para executar suas próprias decisões. Hoje, os atos e decisões, como cobrança de multas e débitos, são executados por outros órgãos, como as procuradorias dos entes federativos.
6. Auditoria Geral da República subordinada ao Congresso Nacional	Proposta apresentada por Jutahy Magalhães (PMDB-BA) na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e no plenário da ANC, em junho de 1987.
	Era uma emenda ao substitutivo de José Serra (PMDB-SP) e subordinava o órgão diretamente ao Congresso Nacional. A proposta foi retirada depois pelo autor. O de José Serra era semelhante ao modelo n. 8.
	Dirigente do novo órgão, ainda sem nome, seria indicado pelo presidente do Congresso Nacional com aprovação das duas casas legislativas.
	Não extinguiu, porém, o Tribunal de Contas.

7. Substituição do Tribunal de Contas pela Auditoria Geral do Congresso	Proposta foi feita pelo deputado João Natal (PMDB-GO) pouco depois da proposta de Jutahy Magalhães, também no plenário da ANC, em junho de 1987. Praticamente extinguiu o TCU.
	Classificava o trabalho do tribunal da época uma “ficção”.
	Novo órgão seria subordinado ao Congresso com seu dirigente (Auditor) eleito pela casa legislativa para mandato igual ao dos parlamentares.
	Era o único discurso que enfatizava com clareza as relações entre controle externo e formulação de políticas públicas.
	Sofreu oposição de quem indagava: “quem irá fiscalizar a Auditoria?”
8. Tribunal híbrido na composição política, com ministros exercendo mandato	Tinha origem na proposta de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), mas era diferente, aproximando-se do substitutivo de José Serra.
	Apresentada no plenário da ANC em março de 1988 como uma fusão de emendas, incluindo a do pedetista de São Paulo.
	Era uma tentativa de conciliação e se aproximava do modelo atual, embora prevendo mandato em vez da vitaliciedade. Um terço dos ministros seria indicado pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal. Dois destes, alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, indicados em lista tríplice pelo órgão.
	Era, enfim, a proposta que caminhava para uma recombinação de elementos e se aproximava do atual desenho constitucional.
	Ampliaria de nove para onze o número de ministros.
	O então deputado federal gaúcho Victor Faccioni, hoje conselheiro do TCE-RS, observou que se tratava de uma combinação de elementos “técnicos e políticos”. Numa certa medida, era o embrião do formato atual.

Fonte: levantamento feito pelo autor com base na pesquisa sobre os debates registrados nos Anais do Senado.

Quadro 5 – O placar da votação sobre a manutenção da vitaliciedade

Parlamentar	Partido	Voto
Presidente Ulysses Guimarães	PMDB – SP	Abstenção
Abigail Feitosa	PMDB-BA	Não
Acival Gomes	PMDB – SE	Sim
Ademar de Barros Filho	PMDB – PA	Não
Adolfo Oliveira	PL – RJ	Sim
Adroaldo Streck	PDT – RS	Sim
Adylson Motta	PDT – RS	Sim
Aécio de Borba	PDS – CE	Sim
Aécio Neves	PMDB – MG	Sim
Agassiz Almeida	PMDB-PB	Sim
Agripino de Oliveira Lima	PFL – SP	Sim
Airton Cordeiro	PDT – PR	Sim
Airton Sandoval	PMDB – SP	Sim
Alarico Abib	PMDB – PR	Sim
Albano Franco	PSDB - SE	Sim
Alceni Guerra	PFL - PR	Sim
Aldo Arantes	PMDB - GO	Não
Alexandre Puzyna	PMDB - SC	Sim
Alfredo Campos	PMDB/MG	Sim
Aloysio Chaves	PFL - PA	Sim
Aloysio Teixeira	PMDB - RJ	Sim
Aluizio Bezerra	PMDB - AC	Não
Alysson Paulinelli	PFL - MG	Sim
Amaral Netto	PDS - RJ	Sim
Amaury Müller	PDT - RS	Sim
Amilcar Moreira	PMDB - PA	Sim
Ângelo Magalhães	PFL - BA	Sim
Anna Maria Rattes	PMDB - RJ	Não
Annibal Barcellos	PFL - AP	Sim
Antero de Barros	PMDB - MT	Não
Antônio Carlos Franco	PMDB - SE	Sim
Antônio Carlos Konder Reis	PDS - SC	Sim
AntonioCarlos Mendes Thame	PFL - SP	Sim
Antônio de Jesus	PMDB - GO	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Antonio Mariz	PMDB - PB	Sim
Antonio Perosa	PMDB - SP	Não
Arnaldo Faria de Sá	PTB - SP	Sim
Arnaldo Martins	PMDB - RO	Sim
Artenir Werner	PDS - SC	Sim
Artur da Távola	PMDB - RJ	Não
Asdrubal Bentes	PMDB - PA	Sim
Átila Lira	PFL - PI	Sim
Augusto Carvalho	PCB - DF	Não
Áureo Mello	PMDB - AM	Sim
Basílio Villani	PMDB - PR	Sim
Benedicto Monteiro	PMDB - PA	Sim
Benedita da Silva	PT - RJ	Não
Benito Gama	PFL - BA	Sim
Bernardo Cabral	PMDB - AM	Sim
Beth Azize	PSB - AM	Não
Bezerra de Melo	PMDB - CE	Sim
Bocayuva Cunha	PDT - RJ	Sim
Bonifácio de Andrada	PDS - MG	Sim
Brandão Monteiro	PDT - RJ	Sim
Caio Pompeu	PMDB - SP	Sim
Carlos Benevides	PMDB - CE	Sim
Carlos Cardinal	PDT - RS	Sim
Carlos Chiarelli	PFL - RS	Não
Carlos Cotta	PMDB - MG	Não
Carlos Mosconi	PMDB - MG	Não
Carlos Sant'Anna	PMDB - BA	Sim
Carrel Benevides	PMDB - AM	Sim
Cássio Cunha Lima	PMDB - PB	Sim
Célio de Castro	PMDB - MG	Não
Celso Dourado	PMDB - BA	Não
César Maia	PDT - RJ	Sim
Chagas Duarte	PFL - RR	Sim
Chagas Neto	PMDB - RO	Sim
Chagas Rodrigues	PMDB - PI	Não
Christóvam Chiaradia	PFL - MG	Sim
Cid Carvalho	PMDB - MA	Sim
Cid Sabóia de Carvalho	PMDB --CE	Sim
Cláudio Ávila	PFL - SC	Sim
Costa Ferreira	PFL - MA	Sim
Cristina Tavares	PSDB - PE	Não
Cunha Bueno	PDS - SP	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Dálton Canabrava	PMDB - MG	Sim
Darcy Deitos	PMDB - PR	Não
Darcy Pozza	PDS - RS	Sim
Daso Coimbra	PMDB - RJ	Sim
Del Bosco Amaral	PMDB - SP	Sim
Delfim Netto	PDS - SP	Sim
Délio Braz	PMDB - GO	Sim
Denisar Arneiro	PMDB - RJ	Sim
Dionisio Dal Prá	PFL - PR	Sim
Dirce Tutu Quadros	PSC - SP	Não
Dirceu Carneiro	PMDB - CE	Sim
Djenal Gonçalves	PDS - SE	Sim
Domingos Leonelli	PMDB - BA	Não
Doreto Campanari	PMDB - SP	Sim
Edésio Frias	PDT - RJ	Sim
Edivaldo Motta	PMDB - PB	Sim
Edme Tavares	PFL - PB	Sim
Edmilson Valentim	PCdoB - RJ	Não
Eduardo Bonfim	PMDB - AL	Não
Eduardo Jorge	PT - SP	Não
Eduardo Moreira	PMDB - SC	Sim
Egídio Ferreira Lima	PMDB - PE	Não
Elias Murad	PTB - MG	Sim
Eliel Rodrigues	PMDB - PA	Sim
Enoc Vieira	PFL - MA	Sim
Eraldo Trindade	PFL - AP	Sim
Erico Pegoraro	PFL - RS	Sim
Euclides Scalco	PMDB - PR	Não
Eunice Michiles	PFL - AM	Sim
Evaldo Gonçalves	PFL - PB	Sim
Expedito Machado	PMDB - CE	Sim
Farabulini Júnior	PTB - SP	Sim
Felipe Mendes	PDS - PI	Sim
Fernando Bezerra Coelho	PMDB - PE	Sim
Fernando Gasparian	PMDB - SP	Sim
Fernando Henrique Cardoso	PMDB - SP	Sim
Fernando Lyra	PMDB - PE	Sim
Fernando Santana	PCB-BA	Não
Firmo de Castro	PMDB - CE	Sim
Flavio Palmier da Veiga	PMDB - RJ	Sim
Florestan Fernandes	PT - SP	Não
Floriceno Paixão	PDT - RS	Sim
Francisco Amaral	PMDB - SP	Sim
Francisco Benjamim	PFL - BA	Sim
Francisco Coelho	PFL - MA	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Francisco Dias Alves	PMDB – SP	Não
Francisco Dornelles	PFL - RJ	Sim
Francisco Küster	PMDB – SC	Não
Francisco Rollemberg	PMDB – SE	Sim
Francisco Rossi	PTB – SP	Sim
Gandi Jamil	PFL – MS	Sim
Gastone Righi	PTB – SP	Sim
Genebaldo Correia	PMDB – BA	Sim
Genésio Bernardino	PMDB – MG	Sim
Geovani Borges	PFL – AP	Sim
Geraldo Alckmin Filho	PMDB – SP	Não
Geraldo Bulhões	PMDB – AL	Não
Geraldo Campos	PMDB – DF	Não
Gerson Marcondes	PMDB – SP	Não
Gerson Peres	PDS – PA	Sim
Gidel Dantas	PMDB – CE	Sim
Gilson Machado	PFL – PE	Sim
Gonzaga Patriota	PMDB – PE	Sim
Guilherme Palmeira	PFL - AL	Sim
Gumerindo Milhomem	PT – SP	Não
Harlan Gadelha	PMDB – PE	Sim
Haroldo Lima	PCdoB – BA	Não
Haroldo Sabóia	PMDB – MA	Não
Hélio Costa	PMDB – MG	Sim
Hélio Duque	PMDB – PR	Sim
Hélio Manhães	PMDB – ES	Sim
Hélio Rosas	PMDB – SP	Sim
Henrique Córdova	PDS – SC	Sim
Hermes Zaneti	PMDB – RS	Não
Homero Santos	PFL – MG	Sim
Humberto Lucena	PMDB – PB	Sim
Humberto Souto	PFL – MG	Sim
Inocência Oliveira	PFL – PE	Sim
Iram Saraiva	PMDB – GO	Sim
Irma Passoni	PT - SP	Não
Ismael Wanderley	PMDB – RN	Sim
Israel Pinheiro	PMDB – MG	Não
Itamar Franco	SEM PARTIDO – MG	Sim
Iturival Nascimento	PMDB – GO	Sim
Ivo Lech	PMDB – RS	Sim
Ivo Mainardi	PMDB – RS	Sim
Ivo Vanderlinde	PMDB – SC	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Jacy Scanagatta	PFL – PR	Sim
Jairo Carneiro	PFL – BA	Sim
Jamil Haddad	PDT – RJ	Não
Jarbas Passarinho	PDS – AC	Sim
Jayme Paliarin	PTB – SP	Sim
Jayme Santana	PFL – MA	Não
Jesualdo Cavalcanti	PFL – PI	Não
Jesus Tajra	PFL – PI	Sim
João Agripino	PMDB – PB	Sim
João Alves	PFL – BA	Sim
João Calmon	PMDB – ES	Sim
João Carlos Bacelar	PMDB – BA	Sim
João da Mata	PFL – PB	Sim
João de Deus Antunes	PDT – RS	Sim
João Machado Rollemberg	PFL – SE	Sim
João Natal	PMDB – GO	Sim
João Paulo	PT – MG	Não
João Rezek	PMDB – SP	Sim
Joaquim Francisco	PFL – PE	Sim
Joaquim Hayckel	PMDB – MA	Sim
Jofran Frejat	PFL – DF	Sim
Jonas Pinheiro	PFL – MT	Sim
Jorge Arbage	PDS – PR	Sim
Jorge Bornhausen	PFL – SC	Sim
Jorge Medauar	PMDB – BA	Sim
Jorge Uequet	PMDB – RS	Sim
Jorge Vianna	PMDB – BA	Sim
José Agripino	PFL – RN	Sim
José Carlos Coutinho	PL – RJ	Sim
José Carlos Grecco	PMDB – SP	Não
José Carlos Martinez	PMDB – PR	Sim
José Carlos Sabóia	PMDB – MA	Não
José Costa	PMDB – AL	Sim
José da Conceição	PMDB – MG	Sim
José Egreja	PTB – SP	Sim
José Fogaça	PMDB – RS	Sim
José Genoíno	PT – SP	Não
José Guedes	PMDB – RO	Não
Jose Ignacio Ferreira	PMDB – ES	Não
José Jorge	PFL – PE	Sim
José Lins	PFL – CE	Sim
José Luiz de Sá	PL – RJ	Sim
José Luiz Maia	PDS – PI	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
José Maurício	PDT – RJ	Não
José Melo	PMDB – AC	Sim
José Moura	PFL – PE	Sim
José Paulo Bisol	PMDB – RS	Não
José Queiroz	PFL – SE	Não
José Richa	PMDB – PR	Sim
José Serra	PMDB – SP	Sim
José Tavares	PMDB – PR	Sim
José Thomaz Nonô	PFL – AL	Sim
José Tinoco	PFL – PE	Sim
José Ulisses de Oliveira	PMDB – MG	Sim
José Yunes	PMDB – SP	Sim
Júlio Campos	PFL – MT	Sim
Júlio Costamilan	PMDB – RS	Sim
Jutahy Magalhães	PMDB – BA	Sim
Koyu Iha	PMDB – SP	Não
Lavoisier Maia	PDS – RN	Não
Leite Chaves	PMDB – PR	Não
Lélio Souza	PMDB – RS	Sim
Leopoldo Peres	PMDB – AM	Sim
Levy Dias	PFL – MS	Sim
Lezio Sathler	PMDB – ES	Sim
Lídice da Mata	PCdoB – BA	Não
Louremberg Nunes Rocha	PMDB – MT	Sim
Lúcio Alcântara	PFL – CE	Sim
Luís Eduardo	PFL – BA	Sim
Luiz Alberto Rodrigues	PMDB – MG	Não
Luiz Freire	PMDB – PE	Sim
Luiz Henrique	PMDB – SC	Sim
Luiz Inácio Lula da Silva	PT – SP	Não
Luiz Marques	PFL – CE	Sim
Luiz Viana Filho	PDS – BA	Sim
Luiz Viana Neto	PMDB – SP	Sim
Lysâneas Maciel	PDT – RJ	Não
Maguito Vilela	PMDB – GO	Sim
Maluly Neto	PFL – SP	Sim
Manoel Castro	PFL – BA	Sim
Mansueto de Lavor	PMDB – PE	Sim
Manuel Viana	PMDB – CE	Sim
Marcelo Cordeiro	PMDB – BA	Não
Márcio Braga	PMDB – RJ	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Márcio Lacerda	PMDB – MT	Não
Marcondes Gadelha	PFL – PB	Sim
Marcos Perez Queiroz	PMDB – PE	Sim
Maria de Lourdes Abadia	PFL – DF	Não
Maria Lúcia	PMDB – AC	Sim
Mário Assad	PFL – MG	Não
Mário Covas	PMDB – SP	Não
Mário de Oliveira	PMDB – MG	Sim
Mário Lima	PMDB – BA	Sim
Marluce Pinto	PTB – RR	Sim
Matheus Iensen	PMDB – PR	Sim
Maurício Campos	PFL – MG	Sim
Maurício Corrêa	PDT – DF	Sim
Maurício Fruet	PMDB – PR	Sim
Maurício Nasser	PMDB – PR	Sim
Mauro Benevides	PMDB – CE	Sim
Mauro Campos	PMDB – MG	Sim
Melo Freire	PMDB – MG	Sim
Mendes Ribeiro	PMDB – RS	Sim
Messias Góis	PFL – SE	Sim
Messias Soares	PMDB – RJ	Sim
Michel Temer	PMDB – SP	Sim
Milton Lima	PMDB – MG	Sim
Milton Reis	PMDB – MG	Sim
Miraldo Gomes	PMDB – BS	Sim
Miro Teixeira	PMDB – RJ	Sim
Moema São Thiago	PDT – CE	Não
Mussa Demes	PFL – PI	Sim
Myrian Portella	PDS – PI	Não
Nabor Júnior	PMDB – AC	Sim
Naphtali Alves de Souza	PMDB – GO	Sim
Nelson Aguiar	PMDB – ES	Não
Nelson Carneiro	PMDB – RJ	Sim
Nelson Jobim	PMDB – RS	Sim
Nelson Seixas	PDT – SP	Sim
Nelson Wedekin	PMDB – SC	Não
Nelton Friedrich	PMDB – PR	Não

Parlamentar	Partido	Voto
Nestor Duarte	PMDB – BA	Sim
Ney Maranhão	PMDB – MA	Sim
Nilson Gibson	PMDB – PE	Sim
Nion Albernaz	PMDB – GO	Sim
Norberto Schwantes	PMDB – MT	Sim
Nyder Barbosa	PMDB – ES	Sim
Octávio Elísio	PMDB – MG	Não
Olívio Dutra	PT - RS	Não
Orlando Bezerra	PFL – CE	Sim
Oscar Corrêa	PFL – MG	Sim
Osmar Leitão	PFL – RJ	Sim
Osvaldo Bender	PDS – RS	Sim
Osvaldo Coelho	PFL – PE	Sim
Osvaldo Macedo	PMDB – PR	Sim
Osvaldo Sobrinho	PMDB – MT	Sim
Oswaldo Trevisan	PMDB – PR	Sim
Paes Landim	PFL – PI	Sim
Paulo Almada	PMDB – MG	Sim
Paulo Delgado	PT – MG	Não
Paulo Macarini	PMDB – SC	Não
Paulo Paim	PT – RS	Não
Paulo Pimentel	PFL – PR	Sim
Paulo Ramos	PMDB – RJ	Não
Paulo Roberto	PMDB – PA	Sim
Paulo Roberto Cunha	PDC – GO	Sim
Paulo Silva	PMDB – PI	Não
Paulo Zarzur	PMDB – SP	Sim
Pimenta da Veiga	PMDB – MG	Não
Plínio Arruda Sampaio	PT – SP	Não
Pompeu de Sousa	PSDB – DF	Não
Rachid Saldanha Derzi	PMDB – MS	Sim
Raimundo Bezerra	PMDB – CE	Sim
Raimundo Lira	PMDB – PB	Sim
Raimundo Rezende	PMDB – MG	Sim
Raquel Cândido	PFL – RO	Sim
Raquel Capiberibe	PSB – AP	Não
Raul Belém	PMDB – MG	Sim
Raul Ferraz	PMDB – BA	Sim
Renan Calheiros	PMDB – AL	Não
Renato Bernardi	PMDB – PR	Sim
Renato Johnsson	PMDB – PR	Sim
Renato Vianna	PMDB – SC	Sim
Ricardo Izar	PFL – SP	Sim
Rita Camata	PMDB – ES	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Roberto Augusto	PTB – RJ	Sim
Roberto Balestra	PDC – GO	Sim
Roberto Brant	PMDB – MG	Sim
Roberto Campos	PDS – MT	Sim
Roberto Freire	PCB – PE	Não
Roberto Torres	PTB – AL	Sim
Roberto Vital	PMDB – MG	Sim
Robson Marinho	PMDB – SP	Não
Rodrigues Palma	PMDB – MT	Sim
Ronaldo Aragão	PMDB – RO	Não
Ronaldo Cezar Coelho	PMDB – RJ	Não
Ronaro Corrêa	PFL – MG	Sim
Rosa Prata	PMDB – MG	Sim
Rosário Congro Neto	PMDB – MS	Sim
Rubem Branquinho	PMDB – AC	Sim
Rubem Medina	PFL – RJ	Sim
Ruberval Pilotto	PDS – SC	Sim
Ruy Nedel	PMDB – RS	Sim
Sadie Hauache	PFL – AM	Sim
Salatiel Carvalho	PFL – PE	Sim
Samir Achôa	PMDB – SP	Sim
Sandra Cavalcanti	PFL – RJ	Sim
Santinho Furtado	PMDB – PR	Sim
Sergio Naya	PMDB – MG	Sim
Sérgio Werneck	PMDB – MG	Sim
Severo Gomes	PMDB – SP	Sim
Sigmaringa Seixas	PMDB – DF	Não
Sílvio Abreu	PMDB – MG	Sim
Simão Sessim	PFL – RJ	Sim
Siqueira Campos	PDC – GO	Sim
Sólon Borges dos Reis	PTB – SP	Sim
Tadeu França	PMDB – PR	Não
Severo Gomes	PMDB – SP	Sim
Telmo Kirst	PDS – RS	Sim
Teotônio Vilela Filho	PMDB – AL	Não
Tito Costa	PMDB – SP	Sim
Ubiratan Aguiar	PMDB – CE	Sim
Ubiratan Spinelli	PDS – MT	Sim
Valmir Campelo	PFL – DF	Sim
Vasco Alves	PMDB – ES	Não
Vicente Bogo	PMDB – RS	Não
Victor Faccioni	PDS - RS	Sim
Victor Fontana	PFL – SC	Sim

Parlamentar	Partido	Voto
Vilson Souza	PMDB – SC	Não
Vinicius Cansanção	PFL – AL	Sim
Virgílio Galassi	PDS – MG	Sim
Virgílio Guimarães	PT – MG	Não
Vitor Buaiz	PT – ES	Não
Vladimir Palmeira	PT – RJ	Não
Wagner Lago	PMDB – BA	Sim
Waldeck Ornélas	PFL – BA	Sim
Waldir Pugliesi	PMDB – PR	Não
Walmor de Luca	PMDB – SC	Sim
Wilma Maia	PDS – RN	Não
Wilson Campos	PMDB – PE	Sim
Wilson Martins	PMDB – MT	Sim
Ziza Valadares	PMDB – MG	Não

Fonte: Anais da ANC, Atas do Plenário da 327ª sessão, extraordinária matutina, em 26 de agosto de 1988, p. 430-432.

Quadro 6 – Reivindicações dos Tribunais de Contas apresentadas na ANC

01	Tratamento singular no texto constitucional, em capítulo reservado, para que o órgão ficasse com sua identidade bem definida. (negado)
02	Exercício de auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais sobre as atividades relacionadas à aplicação dos recursos públicos. (aprovado)
03	Garantias e prerrogativas definidas, sem vínculos de subordinação ou dependência. (aprovado)
04	Poder de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades do poder público. (aprovado)
05	Poder de impor sanções aos responsáveis, em caso de irregularidades, bem como de sustar os efeitos de atos, práticas e despesas ilegais. (aprovado)
06	Atribuição às decisões dos tribunais, em caso de imputação de débito ou outra penalidade, “eficácia de sentença” constituindo-se em “em título Executivo”. O texto aprovado rejeita a palavra “sentença” e fala em “eficácia de título Executivo”. (aprovado em parte)
07	Que as normas constitucionais de controle externo devem ser aplicadas uniformemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (aprovado)

Fonte: levantamento feito pelo autor com base na Carta de Porto Alegre

Quadro 7 – Principais mudanças nas cortes de contas a partir de 1988

01	Introdução da fiscalização operacional e patrimonial, além da financeira e orçamentária, que já existiam, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (caput, art. 70).
02	Estabelecimento da obrigatoriedade de prestação de contas por parte de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (parágrafo único, art. 70).
03	Instituição do poder de julgamento, por parte do órgão, das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta (inciso II, art. 71). O regime militar havia anulado a fiscalização do tribunal nos setores da administração indireta com decretos e atos institucionais.
04	Fiscalização feita pelo órgão nas contas nacionais das empresas supranacionais (exemplo: a hidrelétrica Binacional de Itaipu) de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta (inciso V, art. 71).
05	Instituição do poder de aplicar sanções previstas em lei. (inciso VIII, art. 71).
06	Possibilidade do Tribunal de Contas de sustar contratos, caso o Poder Legislativo não se pronuncie sobre eles em 90 dias (parágrafo 2º, inciso XI, art. 71). Antes, se o Congresso Legislativo não se manifestasse, o contrato tornava-se legal por uma espécie de decurso de prazo.
07	Instituição do caráter de eficácia de título Executivo para as decisões do Tribunal de Contas, como imputação de débitos ou multas (parágrafo 3º, inciso XI, art. 71).
08	Prestação de contas do próprio Tribunal de Contas, que tem que encaminhar ao Poder Legislativo relatórios trimestrais e anuais sobre suas atividades (parágrafo 4º, inciso XI, art. 71). Dispositivo garante a fiscalização dos atos do órgão, oferecendo resposta à questão: quem controla o controlador?
09	Indicação da maioria dos membros passou a ser feita pelo Poder Legislativo: 2/3 dos ministros e conselheiros são indicados pelos parlamentares e 1/3 pelo Poder Executivo. Destes, dois têm que ser oriundos do próprio tribunal. Antes, todos eram indicados pelo Poder Executivo, com aprovação do Senado (incisos I e II parágrafo 2º, art. 73).
10	O auditor (cargo de carreira cujo ocupante pode substituir o ministro) tem as mesmas garantias e impedimentos do titular quando de sua substituição (parágrafo 4º, art. 73).
11	Criação de novas atribuições para o controle interno no apoio ao trabalho do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas: uma delas trata das avaliações de resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (incisos I e II, art. 74).
12	Os responsáveis pelo controle interno são obrigados a comunicar eventuais irregularidades ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (parágrafo 1º, inciso IV, art. 74).
13	Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato podem denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas.

Fonte: levantamento feito pelo autor

Quadro 8 – Critérios da European Organisation of Supreme Audit Institutions (Eurosai)

	Critérios
Posição constitucional definida	O TCU está na XI seção do capítulo sobre o Poder Legislativo.
Independência	A Carta de Porto Alegre propunha dispor o TCU em seção própria, mas esse foi o único pleito rejeitado. Mesmo assim, o órgão acabou independente.
Independência financeira e orçamentária	Uma garantia constitucional, assim como no caso do Ministério Público e dos poderes Legislativo e Judiciário, que recebem recursos do Tesouro para a sua manutenção.
Função e estrutura definida	O TCU e as cortes de contas estaduais e municipais existem para uma única finalidade: fazer parte do controle externo e executar a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Sua estrutura interna é clara, conforme os regimentos internos, deliberações e leis orgânicas dessas instituições.
Garantia e imunidades	Os ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais e municipais têm foro especial. No caso de crimes comuns e de responsabilidade só podem ser processados originariamente por tribunais superiores.
Autonomia para definir métodos e programas de trabalho	Esses órgãos têm regimentos internos que regem seu funcionamento e deliberações sobre normas de fiscalização dos atos dos jurisdicionados. Além disso, são regidos por leis orgânicas aprovadas pelo Poder Legislativo.
Pessoal especializado e recrutado universalmente	A partir de 1988, só podem ingressar em sua burocracia técnica funcionários aprovados em concurso público.
Acesso irrestrito a informações	Tribunal de Contas pode solicitar na Justiça garantia de acesso às informações dos entes fiscalizados.
Relatórios sem restrições	A elaboração desses relatórios acontece em dois níveis: no chamado corpo instrutivo e no gabinete do relator, que sugere um voto para ser apreciado pelo plenário de acordo ou em desacordo com aquele. Os dois níveis têm independência para elaborar seus relatórios. O próprio parecer prévio para auxiliar o Parlamento no julgamento das contas do chefe do Poder Executivo é elaborado e emitido sem interferência de qualquer poder.
Acompanhamento das recomendações	O órgão faz, rotineiramente, inspeções ordinárias e extraordinárias, além das especiais e outros procedimentos.

Fonte: levantamento feito pelo autor com comentários sobre cada item dos critérios da Eurosai, apud Pessanha (2007).

ANEXO 2

Documento 1 – Carta de Porto Alegre

Texto aprovado no XIV Congresso dos Tribunais de Contas, realizado em Porto Alegre, com propostas apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte sobre o desenho institucional das cortes de contas do país.

No momento em que a sociedade brasileira acalenta e esperança de que a legitimidade do poder e o seu exercício repousem em Texto Constitucional que seja a expressão dos interesses comuns da Nação, no mesmo instante em que se consolida em nosso meio o ideal de que a Constituição deva afirmar a organização da sociedade, como decorrência de um compromisso entre forças sociais, definindo no Estado o modo pelo qual ela se organiza politicamente, proclamamos, aqui reunidos, o nosso propósito de colaborar para que se edifique um Estado de Direito instrumento da ordem social, capaz de resistir e superar as iniquidades e os atos de arbítrio de toda espécie.

A obediência ao poder do Estado deve ser consensual, refletida pelo título de legitimidade que os seus agentes deverão portar. A teoria da divisão do poder compreende distintos órgãos circunscritos a esferas de competências próprias e limitadas. E, no regime republicano, particularmente, todos os agentes públicos respondem por seus atos e omissões, porquanto gestores da **república**, inadmitindo-se nele irresponsabilidade entre os que se encontram investidos na condição de administradores. É preciso, por isso, que o órgão público, previsto na Lei Fundamental como agente fiscalizador e derivado da soberania popular, não guarde submissão a quaisquer órgãos ou poderes do Estado, para que possa investigar com amplitude, independência e eficácia a guarda, gestão e manejo dos recursos públicos.

Em decorrência, defendem os Tribunais de Contas do Brasil um sistema de fiscalização eficaz e atuante sobre todos os atos preponderantemente executórios do Estado, no propósito de fazer com que este se traduza em benefícios iguais para o povo. O aperfeiçoamento da sociedade a que a nossa gente aspira, de cuja concretização não nos podemos furtar, remete a que formulemos princípios enormes que fundamentem a razão de ser dos Tribunais de Contas, na posição entre os poderes do Estado, com suas prerrogativas, competências e jurisdição. Para isso, aliando-se à manifesta intenção de tornar mais rigoroso o controle da aplicação dos dinheiros públicos já plenamente evidenciada pela douta Assembleia Nacional Constituinte, postulam os Tribunais de Contas do Brasil:

- plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais, devendo assegurar-lhes tratamento singular no Texto Supremo, em Capítulo a eles reservado, para que não se confunda a sua própria identidade;
- como destinatários de elevadas atribuições no regime republicano, os Tribunais de Contas devem revestir-se de competências delimitadas e expressas, para exercerem auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais sobre as atividades das pessoas públicas e governamentais;
- que se defira a todos seus membros garantias e prerrogativas definidas, adstritas à completa e fiel observância de suas atribuições, sem vínculos de subordinação ou dependência;

- para que os cidadãos tenham adequado conhecimento do emprego dos recursos públicos, que se outorgue aos Tribunais de Contas, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades, instituídas, mantidas ou controladas pelo poder público;
- que o poder fiscalizatório implique o de impor sanções aos responsáveis, uma vez constatadas irregularidades na gestão da coisa pública, bem como o de sustar os efeitos de atos e prática de despesa considerados ilegais;
- que os atos decisórios dos Tribunais de Contas, dos quais resulte o estabelecimento de débito ou imposição de penalidade a responsável, devem ter eficácia de sentença e se constituir em título Executivo;
- que as normas constitucionais de controle externo devem ser aplicadas uniformemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em face do exposto e tendo em mãos o Segundo Substitutivo do relator da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, todos os Tribunais de Contas do Brasil manifestam sua aprovação ao texto referente ao controle externo, observadas as seguintes ponderações:

1. Pela sua relevância, o controle externo merece ser inserido em capítulo próprio sob o título "Do controle externo e interno e do Tribunal de Contas da União", nos termos da Emenda ES 27841-0;
2. Os membros dos Tribunais de Contas devem possuir inteira independência e segurança para que possam exercer suas relevantes funções constitucionais (ES 24570-8);
3. O órgão fiscalizador só poderá cumprir fielmente suas finalidades com absoluta autonomia (ES 27627-1);
4. A representação popular junto ao Tribunal de Contas é medida inovadora e relevante, devendo, contudo, ser objetivamente justificada (ES 27838-0);
5. A composição do plenário do órgão fiscalizador deve ser uniforme no que diz respeito às garantias, especialmente à vitaliciedade (ES 26476-1);

Decidem, finalmente, que a presente Carta de Porto Alegre deva ser encaminhada, a título de contribuição do XIV Congresso dos Tribunais de Contas, à Egrégia Assembleia Nacional Constituinte, depositária das esperanças melhores do povo brasileiro, nos seus anseios de progresso e desenvolvimento.

Sala das Sessões Plenárias do
XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil
Em Porto Alegre, 25 de setembro de 1987

Documento 2 - Texto da atual Constituição sobre o Tribunal de Contas

Seção IX do Capítulo I (do Poder Legislativo) do Título IV (Da Organização dos Poderes) da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Parágrafo 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Parágrafo 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

Parágrafo 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título Executivo.

Parágrafo 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, parágrafo 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

Parágrafo 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

Parágrafo 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no artigo 96.

Parágrafo 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Parágrafo 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

Parágrafo 3º - Os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

Parágrafo 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Parágrafo 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.