



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

Bernardo Abreu de Medeiros

OS CONTROLES EM XEQUE:
ENTRE A HIPERTROFIA E A INEFICÁCIA DO CONTROLE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS – UMA ANÁLISE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Rio de Janeiro

2022

Bernardo Abreu de Medeiros

OS CONTROLES EM XEQUE:
ENTRE A HIPERTROFIA E A INEFICÁCIA DO CONTROLE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS – UMA ANÁLISE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

MM488c Medeiros, Bernardo Abreu de
Os Controles em Xequê: Entre a hipertrofia e a ineficácia do controle das políticas públicas - Uma análise do Tribunal De Contas da União / Bernardo Abreu de Medeiros. -- Rio de Janeiro, 2022.
336 f.

Orientador: Charles Freitas Pessanha.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2022.

1. Tribunal de Contas da União. 2. Explosão de Auditoria. 3. Sobrecarga de Accountability. I. Pessanha, Charles Freitas, orient. II. Título.

Bernardo Abreu de Medeiros

OS CONTROLES EM XEQUE:
ENTRE A HIPERTROFIA E A INEFICÁCIA DO CONTROLE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS – UMA ANÁLISE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Doutor.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2022.

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha - Presidente
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof^a. Dr^a Maria Lucia Werneck Vianna – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro – Membro Externo
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Fabio José Kerche Nunes – Membro Externo
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Prof. Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga – Membro Externo
Controladoria Geral da União (CGU) e IESC/UFRJ

Aos meus.

AGRADECIMENTOS

Agradecer não é tarefa simples. Tantos foram aqueles que contribuíram de maneira decisiva para nessa longa caminhada que corro sério risco de esquecer alguém. Ao longo de quase seis anos de um trabalho em grande medida solitário e marcado por uma pandemia sem fim, não teria sido possível chegar até aqui sem vocês, que, na verdade, sempre caminharam comigo. Agradeço inicialmente aos amigos que fiz no Palácio Universitário da Praia Vermelha e levarei para vida, com quem tive o prazer de debater e amadurecer boa parte das ideias aqui expostas, e o faço em nome dos queridos Bernardo Calil, Vitor Pimentel, Vitor Vieira e Átila Calvente (*in memoriam*). E também aos que trago de longa data, em especial Clara Iglesias, pelas agruras compartilhadas da vida de doutorando.

Ao meu enorme orientador, Charles Pessanha, que me inspirou e motivou desde o início - nos tempos em que o controle era uma agenda sem “glamour” – e que esteve sempre presente em todos os momentos, debatendo, interagindo e me fazendo crescer. Aos sempre solícitos e instigadores Jose Ribas Vieira, Cristiano Fonseca, Maria Lucia Werneck e Ana Celia Castro, figuras centrais dessa jornada. Aos incansáveis Marcus Vinicius Braga e Thiago Araújo por tantas trocas e feedbacks.

À Universidade de Oxford e ao Instituto de Estudos Políticos de Paris, por terem me recebido durante o doutorado sanduíche e propiciado condições excepcionais para o desenvolvimento da pesquisa. No *Latin American Centre*, agradeço especialmente a Timothy Power, não só pela orientação rica e dedicada, mas também pela generosidade, disponibilidade e calorosa acolhida, assim como pelas atentas leituras e feedbacks recebidos de Andreza Santos, Virginia Rocha, Leonardo Gil e Cristina Maglia. Na *Sciences Po*, à valiosa indicação de Edmond Préteceille e à toda equipe do *Centre for European Studies and Comparative Politics*; à supervisão enriquecedora de Patrick Le Galès e às incontáveis sugestões e referências recebidas de Philippe Bezès.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, por ter me bandeado do Direito para as Políticas Públicas e apoiado integralmente essa empreitada, além de me propiciar colegas incríveis e que tanto contribuíram para esta tese como Alexandre Cunha, Erivelton Guedes, Felix Lopez e Isabella Goellner. Aos colegas do Tribunal de Contas da União, pela atenção, paciência e disposição colaborativa que viabilizaram a presente pesquisa, especialmente José Rodrigues, Dagomar Lima, Lara Klein, Antônio França e Simone Salazar.

E, acima de tudo, à minha família, pelo amor incondicional e incomensurável de Patricia, que não só largou tudo para viver junto uma loucura na Europa, como me deu duas fontes de inspiração e motivação infinitos, Eduardo e Marina, por quem tudo vale a pena.

RESUMO

O que explicaria o protagonismo recente que o Tribunal de Contas da União vem vivenciando no cenário nacional? Instituição centenária, o TCU se viu recentemente alçado ao centro do debate público em contextos que vão muito além de matérias meramente orçamentárias, incluindo o impeachment presidencial de 2016 ou mesmo políticas sanitárias de combate à pandemia de COVID-19. Essa ascensão veio acompanhada de entusiasmos pelo incremento de instrumentos de accountability da administração pública brasileira, mas também por certa frustração, pelos sucessivos escândalos de corrupção que não foi capaz de evitar, bem como de duras críticas de exorbitação de competências e criminalização da gestão pública. É nesse cenário que a presente tese objetivará analisar a trajetória institucional do TCU, visando compreender sua proeminência e relevância atual e buscando precisar seu posicionamento entre um celebrado aumento de suas capacidades institucionais e críticas da baixa efetividade da sua atuação e eventual efeito paralisante que possa gerar na administração. Para tanto, se valerá da teorização estrangeira da expansão dos controles, em especial, dos conceitos de “explosão de auditoria” e “sobrecarga de accountability”, com vistas a avaliar suas aplicabilidades como chaves explicativas do contexto local, tomando por base o redesenho da rede de instituições de accountability traçado pela Constituição Federal de 1988. A análise empírica se baseará em dados inéditos extraídos tanto de registros administrativos como obtidos com base na Lei de Acesso à Informação, além do exame de diversos julgados da Corte de Contas. Ao final, a partir da avaliação de uma série de indicadores, se verá como diagnóstico internacional de “explosão” e “sobrecarga” converge com o do TCU, ainda que com peculiaridades locais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Explosão de Auditoria; Sobrecarga de Accountability.

ABSTRACT

What could explain the recent role that the Federal Court of Accounts (TCU) has been experiencing on the Brazilian national scene? A century-old institution, the TCU recently found itself at the center of public debate in contexts that go far beyond merely budgetary matters, including the 2016 presidential impeachment or even health policies to combat the COVID-19 pandemic. This rise was followed by enthusiasm for the increase of accountability instruments in the Brazilian public administration, but also by a certain frustration, due to the successive corruption scandals that it was unable to avoid, as well as harsh criticism of the exorbitation of competences and the criminalization of public management. It is in this scenario that this thesis will seek to analyze the institutional trajectory of the TCU, aiming to understand its current prominence and relevance and seeking to clarify its position: between a celebrated increase in its institutional capacities and criticisms of the low effectiveness of its performance and ossification it may generate in public administration. To do so, it will use foreign theorization of the expansion of controls, in particular, the concepts of "audit explosion" and "accountability overloads", in order to assess their applicability as explanatory keys of the local context, based on the redesign of the web of accountability institutions outlined by the Federal Constitution of 1988. The empirical analysis will be constructed on unpublished data extracted both from administrative records and obtained based on the Access to Information Law, in addition to the examination of several judgments of the Court of Accounts. At the end, based on the evaluation of a series of indicators, it will be demonstrated how the international diagnosis of "explosion" and "overloads" converges with the TCU diagnosis, albeit local peculiarities.

Keywords: Federal Court of Accounts; Audit Explosion; Accountability Overloads.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Contextualização.....	12
1.2	Metodologia e Desenho de pesquisa.....	16
1.3	Arquitetura da Tese.....	21
2	DA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL À EXPLOSÃO DOS CONTROLES BUROCRÁTICOS: ESTADO, BUROCRACIA E ACCOUNTABILITY ENTRE DÉFICITS E SOBRECARGAS.....	23
2.1	Da formação da burocracia estatal à poliarquia: a concepção weberiana de Estado e emergência dos mecanismos de controle burocráticos e do debate sobre accountability	24
2.2	A noção de accountability: entre a polissemia e a busca de um consenso conceitual..	29
2.3	O exercício da accountability intraestatal – modelos de órgãos de controle e auditoria e o protagonismo das “instituições superiores de controle”	37
2.4	Quando o controle encontra o <i>New Public Management</i> : accountability, performance e seus reflexos	47
2.5	A teoria da explosão de auditoria	52
2.6	A teoria da sobrecarga de accountability	60
2.7	Síntese conclusiva.....	67
3	A CONSTRUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: MOVIMENTOS PENDULARES E PROTAGONISMO SELETIVO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO.....	69
3.1	O Tribunal do passado	70
3.1.1	Da colônia à Proclamação da República	70
3.1.2	Da República ao Regime Militar.....	73
3.1.3	O Regime Militar e a fuga ao controle	85
3.1.4	A Constituinte de 1987/88 e o debate que não ocorreu.....	92
3.2	O Tribunal de Contas e a Constituição de 1988: mudança ou permanência?.....	99
3.2.1	Principais inovações da Carta de 1988 sob a ótica dos debates da Constituinte	102

3.2.2	Competências do TCU na Constituição de 1988	107
3.2.3	Balanço das modificações das competências do TCU trazidas pela CF/88	124
3.3	O TCU pós 1988: a ascensão da agenda do combate à corrupção e a imposição do gerencialismo fiscal.....	127
3.3.1	A nova Lei Orgânica do Tribunal: um “segundo tempo” da Assembleia Nacional Constituinte.....	128
3.3.2	Outras ampliações infraconstitucionais e o marco da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	130
3.4	O Tribunal do presente: expansões, seletividade e impasses.....	132
3.4.1	A existência de um poder geral de cautela e a caracterização do TCU como revisor geral administração.....	134
3.4.2	A competição institucional e a sobreposição dos órgãos de controle.....	142
3.4.3	O conflito entre atuação dialógica ou repressiva da Corte.....	144
3.4.4	A efetividade da sua atuação, “apagão das canetas” e legitimação perante à sociedade.	146
3.5	Síntese conclusiva.....	148
4	EXPLOSÃO DE AUDITORIA E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	151
4.1	Recapitulação teórica e inserção do TCU no debate	152
4.2	Mensurando a explosão de auditoria	156
4.2.1	Construindo indicadores para explosão.....	157
4.2.2	Avaliando indicadores para explosão.....	158
a)	Quantitativo de servidores.....	158
b)	Orçamento	162
c)	Independência.....	166
d)	Competências	179
e)	Atuação.....	187
f)	Assimetrias entre controladores e controlados	203
4.3	Síntese conclusiva.....	207

5	A SOBRECARGA DE ACCOUNTABILITY E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	209
5.1	Recapitulação teórica, construção de indicadores e inserção do TCU no debate.....	210
5.2	Mensurando o impacto das ISCs: revisão da literatura	212
5.3	Mensurando o impacto das ISCs: como elas reportam seus resultados.....	223
5.3.1	NAO e a “principiologia da causalidade”	224
5.3.2	GAO e a análise longitudinal da década	226
5.3.3	O TCU e a idealização do benefício potencial.....	228
5.4	O Tribunal de Contas da União e os benefícios do controle: entre realidade e ficção	232
5.5	Para além dos impactos financeiros: paralisia, sobreposição e ativismo de contas - evidências disponíveis.....	250
5.6	Avaliando indicadores da sobrecarga	272
5.7	Síntese conclusiva.....	284
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	287
	REFERÊNCIAS.....	303
	ANEXO I - REVISÃO DA LITERATURA DE IMPACTOS DAS ISCS – (1990-2020) – POR PERIÓDICO.....	326
	ANEXO II – RELAÇÃO DE ACÓRDÃOS DO TCU GERADORES DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS ANALISADOS (2018-2019).....	327

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O desenho institucional traçado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe ao Brasil um modelo algo peculiar com relação à organização do Estado, em especial no que se refere à relação entre Poderes, governança, garantia de direitos fundamentais e implementação de políticas públicas. Por um lado, a relação entre Executivo e Legislativo se conformou de maneira própria. Sergio Abranches já sinalizava em 1988 não haver, no âmbito das democracias liberais, algum outro exemplo que combinasse representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, levando o Executivo a se organizar com base em grandes alianças, no que se passou a denominar “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988, p.19-22). E apesar de alguns diagnósticos da inviabilidade do modelo ou do caminho inexorável a um conflito inconciliável entre Executivo e Legislativo, o desenho acabou por se demonstrar, em alguma medida, estável e funcional. As explicações para esta funcionalidade são diversas, como a existência de certa preponderância do Executivo sobre o Legislativo em função de seu poder de agenda (Santos, 1997, p. 11), ou do oferecimento de vantagens por parte do Executivo em busca do apoio do Legislativo (Bittencourt, 2012), como também a rejeição desta suposta preponderância (Figueiredo & Limongi, 2008).

De outro lado, a Constituição de 1988 foi extremamente abrangente, e colocou como seu guardião final o Poder Judiciário, que pode ser acionado tanto pelo modo difuso, no qual a qualquer juiz ou tribunal é permitido se manifestar sobre a constitucionalidade de um caso concreto; como por meio de ações específicas perante o Supremo Tribunal Federal. Tal desenho institucional fez com que o Judiciário acabasse tendo a última palavra em muitos casos referentes a direitos fundamentais e políticas públicas. E disso desaguou uma candente discussão na literatura da virada do século sobre o equilíbrio dinâmico gerado por essa distribuição de poderes e o papel proativo que o Judiciário teria passado a exercer, em debates em torno da judicialização da política e do ativismo judicial (Tate e Vallinder, 1997; Castro,

1997; Vianna et al, 1999), bem como de seus déficits legitimatórios para intervenção em políticas públicas, dado seu caráter contramajoritário e, em muitos casos, particularista.

Mas talvez o elemento mais singular da Carta de 1988 tenha sido a adição de outros protagonistas a esse arranjo tripartite de poderes. Merecedor de grande atenção da literatura nos anos que se seguiram a sua promulgação foi o Ministério Público (MP). A Constituição conferiu-lhe papel inédito na história do país e de raro paralelo no direito comparado, colocando-o como figura essencial no regime republicano democrático, atuando não só como titular da ação penal, mas também como o grande fiscal da lei, com amplo rol de garantias funcionais e assegurando, em especial, a independência funcional de seus membros (Kerche, 1999; Arantes, 2002). Muito além de um órgão meramente acusador, o MP foi alçado a personagem central na tutela de interesses coletivos e difusos, com papel central na efetivação da extensa lista de direitos e garantias fundamentais trazida pela CF/88.

Os anos recentes têm visto, no entanto, a emergência de um novo protagonista nesse cenário: o Tribunal de Contas da União (TCU). Em comum com o MP, não se trata de um personagem verdadeiramente novo: são instituições que remontam à fundação da República. Nova é a relevância que ganharam no cenário pós-1988. De órgão que exercia função meramente ritualística na apreciação de contas presidenciais, o TCU passa a desempenhar papéis de destaque em duas frentes que dominaram a agenda pública a partir dos anos 1990 no país: combate à corrupção e equilíbrio fiscal.

Assim como o MP, o TCU se insere entre as instituições provedoras de novos padrões de accountability à democracia ressurgente no Brasil. Mas a última década veria um salto desse seu engrandecimento no contexto nacional. Um dos marcos dessa proeminência certamente foi sua atuação decisiva no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, mas não apenas: em todos os projetos governamentais de maior vulto no passado recente o Tribunal se manifestou de alguma forma, muitas vezes decisiva. E mesmo em escolhas políticas setoriais, da área de saúde à educação, o TCU tem buscado intervir com protagonismo¹.

Ao contrário do MP, a ascensão do TCU não consegue ser compreendida essencialmente a partir do texto da Carta de 1988. Se é verdade que o *Parquet* passa por uma refundação constitucional de suas competências, as atribuições do TCU na CF/88 são, em grande parte, repetições de previsões constitucionais ou legais anteriores. A introdução de

¹ Exemplos recentes que ganharam destaque no noticiário são a interferência do TCU na realização do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem - (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/01/tcu-abre-processo-para-fiscalizar-a-atuacao-do-inep-na-conducao-do-enem-2021.ghtml>) ou ainda na condução da pandemia da COVID-19(<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/12/01/ministro-defende-que-tcu-siga-anvisa-e-determine-passaporte-de-vacina.ghtml>)

novos sujeitos e novos parâmetros de controle, ainda que represente uma mudança do escopo de atuação do Tribunal, não alterou a essência da sua atividade fiscalizatória. Por outro lado, embora descrito como órgão “auxiliar” do Poder Legislativo, o Tribunal, a partir de uma infraestrutura invejável na esfera federal – em termos materiais, estruturais, de pessoal – tem ganhado centralidade no exercício do controle da gestão, mas de forma autonomizada em relação ao Congresso Nacional. Atuando de maneira proativa nas mais diversas áreas de políticas públicas, trasladou-se o conceito de ativismo judicial e hoje se discute um “ativismo de contas” (Parreira de Castro, 2015; Cunha, 2017). O que explicaria esse quadro?

A resposta passa, inicialmente, pela compreensão do contexto do controle da Administração Pública no qual o TCU se insere. No âmbito do próprio Poder Executivo da União, órgãos com certo grau de autonomia, criados após a Constituição de 88, também têm se destacado. O principal deles é a Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2001, originalmente como Corregedoria-Geral da União, sendo a espinha dorsal do sistema de controle interno da Administração Pública Federal. Nesse âmbito também deve ser incluída a Polícia Federal, que, embora criada na década de 1940 e vinculada ao Ministério da Justiça, ganha o status constitucional de polícia judiciária da União com a CF/88 e, a partir de uma carreira estruturada e função permanente, passa a representar uma instituição central da repressão ao crime organizado e à corrupção (Arantes, 2011). A eles se somam também órgãos como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável pelo combate à lavagem de capitais e, sob certo ponto de vista, até mesmo a Advocacia Geral da União (AGU). Criada em 1993, a AGU é órgão muitas vezes visto como um híbrido de gestão e controle, e cuja função, além da representação judicial da União, passa pela consultoria e assessoria da Administração Pública no que se refere à observância da legalidade, com intervenção necessária em procedimentos licitatórios e cujas interpretações da legislação podem vincular todos os órgãos da administração federal.²

Dessa forma, inserido nessa rede de órgãos - juntamente com já debatido Ministério Público³, é que deve ser compreendida a atuação institucional contemporânea do Tribunal de

² Nesse sentido, Alves e Calmon (2008). A previsão, que já era expressa na Lei. 8.666/1993, ficou ainda mais clara na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14133/21), que prevê em seu art.53 que “o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”. A advocacia pública constitui assim, segundo o texto legal, a “segunda linha de defesa” do controle das contratações públicas juntamente com o controle interno de cada órgão ou entidade (art. 169, II).

³ O Ministério Público da União (MPU) compreende os seguintes ramos: a) O Ministério Público Federal (MPF); b) O Ministério Público do Trabalho (MPT); c) O Ministério Público Militar (MPM); d) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Como os três últimos ramos apresentam atuação circunscrita temática ou territorialmente, as considerações a título comparativo com o TCU tomarão por base o MPF.

Contas da União. Em que pese o traço em comum da boa estrutura, autonomia e empoderamento – ainda que em graus distintos – este conjunto de órgãos vivencia situação algo paradoxal tanto em relação à sociedade como na relação entre eles e os gestores públicos. Com relação à sociedade, apesar do prestígio que gozam, não têm se mostrado capazes em impedir sucessivos escândalos de corrupção que marcaram a história brasileira pós-redemocratização. Dos “Anões do Orçamento” à “Lava-Jato”, os grandes esquemas de corrupção na máquina pública só foram desvelados tardiamente, tendo passado incólumes por anos por esta estrutura de controle. Já em relação aos gestores, um tensionamento permanente tem sido relatado (Loureiro et al, 2011; Olivieri, 2016). Há uma crítica generalizada segundo a qual atuação descoordenada e mal orientada destes órgãos criminaliza e asfixia a atuação do gestor, sendo em parte responsável pela baixa execução de políticas públicas nas mais diversas áreas, em fenômeno apelidado de “apagão das canetas”, no qual o Tribunal de Contas figura no centro das discussões (Mascarenhas, 2016; Guimarães, 2016; Oliveira e Halpern, 2020; Grin, 2020).

É nesse caldo que combina acentuada expansão e robustecimento de um lado, com críticas a ineficiências e excessos paralisantes de outro, que o TCU se coloca hoje com proeminência no debate público. Literatura emergente tem apontado esse estado de coisas, tanto sob o aspecto da exaltação da capacidade⁴ do controle alcançada, em especial do Tribunal de Contas, como também denunciado eventuais excessos que esse arranjo possa criar. Em grande medida, contudo, ela tem sido meramente especulativa, anedótica ou adstrita a contextos limitados. Pouco tem se buscado, desta forma, compreender as origens dessa ascensão do TCU, bem como uma caracterização mais precisa desse quadro expansivo e os impactos efetivos que ele possa ter ou não na gestão de forma ampla e baseada em evidências concretas.

Nessa lacuna se insere o presente trabalho. Com base em dados empíricos inéditos e buscando suporte na teorização estrangeira sobre expansão do controle, o estudo aqui desenvolvido procurará reconstruir de forma crítica a trajetória do Tribunal de Contas da União para cotejá-la com constatações da literatura internacional sobre os dilemas do controle na contemporaneidade.

⁴ O conceito de “capacidade” estatal aqui adotado é o sintetizado por Peter Evans (1992) como a capacidade de ação do Estado, ou, como detalha Celina Souza (2015), o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Assim os conceitos de “capacidade institucional” e “capacidade burocrática” aqui trazidos são enfoques do conceito mais amplo de capacidade estatal, centrados na “capacidade de uma organização, ou de seus componentes individuais ou suas funções” (Lessik e Michener, 2000); e dentre as capacidades estatais, “na qualidade e a profissionalização da burocracia” (Souza, 2015), respectivamente.

1.2 METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA

O objetivo da pesquisa consiste, portanto, em analisar a trajetória institucional do Tribunal de Contas da União com vistas a compreender sua proeminência e relevância atual no debate público brasileiro, buscando precisar seu posicionamento entre um celebrado aumento de suas capacidades institucionais e críticas da baixa efetividade da sua atuação e eventual efeito paralisante que possa gerar na administração.

A ampliação das esferas de atuação dos órgãos de controle – incluindo suas origens e as consequências dela decorrentes – têm sido objeto de atenção da literatura internacional desde o final do século passado, com distintos enfoques. De um lado, o contexto latino-americano de soerguimento democrático na década de 1980 trouxe à tona uma importante discussão sobre accountability e a necessidade de estruturação de instituições que fossem capazes de efetivamente prover esses regimes de padrões mínimos de transparência e controle sobre governantes. Estabeleceu-se um diagnóstico de que a marcada ausência de accountability no continente deveria ser o motor de um amplo debate sobre o tema (O'Donnell, 2017).

A mesma década de 1980 veria, noutro giro, dentro do contexto anglo-saxônico de democracias consolidadas, a implementação de uma agenda reformista para o setor público de caráter gerencialista, focada no controle e eficiência de custos. Ainda que essa agenda se revelasse de certa forma difusa, um dos seus pilares pode ser identificado na ideia segundo a qual de uma responsabilização gerencial eficaz, com a geração de indicadores mensuráveis de resultados, decorreria naturalmente um melhor desempenho da atividade estatal (Lægreid, 2014). Estabelece-se, portanto, um elo entre accountability e performance no setor público, que passa a moldar a dimensão e as esferas de atuação dos órgãos de controle em países que experimentaram essas reformas. Em contraponto a essa construção, surgem questionamentos no âmbito acadêmico sobre a efetiva relação entre essa onda reformista e a melhora de desempenho que o aumento do controle pode proporcionar ao setor público. Eles se estruturam basicamente em duas frentes.

Ambas questionam a ideia de que o controle seja intrinsecamente benéfico e certamente capaz de aprimorar o desempenho de órgãos e instituições. Se essa premissa não se sustentar, um aumento da intensidade do controle não se traduziria, necessariamente, em melhoria de performance do setor público e o crescimento do controle deveria ser observado com cautela. Desta forma, a primeira frente lança olhares para um possível

sobredimensionamento que entes dedicados a promoção da accountability teriam passado a apresentar. A expressão mais recorrente para designar este fenômeno é “explosão de auditoria” (“*audit explosion*”), termo cunhado por Michael Power (1994, 2007). Para ele, o intenso crescimento observado de auditorias e práticas de monitoramento vinculados ao processo de reforma da administração pública contrasta com um receituário de enxugamento dos quadros públicos em geral e acaba por minar a confiança da sociedade em categorias tradicionais de servidores públicos. A auditoria passaria a ser assim um fim em si mesmo e implicaria uma contraproducente erosão da confiança social. Esse súbito aumento do controle como decorrência das reformas gerenciais, de caráter explosivo, tornaria todas as áreas do setor público como auditáveis, constituindo-se assim uma verdadeira “sociedade de auditoria”, embora baseada em rituais de pouca efetividade. O diagnóstico é identificado a partir realidade britânica do thatcherismo, mas o fenômeno seria também observável em outros contextos.

Um segundo grupo de ponderações se volta menos ao dimensionamento em si que o controle adquire, mas especialmente às consequências desse processo. Pode ser sintetizado naquilo que Arie Halachmi denominou de “sobrecarga de accountability” (“*accountability overloads*”), isto é, a transformação de mecanismos de accountability em disfuncionalidades ou patologias (Halachmi, 2014). Trata-se de um rótulo guarda-chuva que abarca uma série de críticas que vão desde os desincentivos à inovação ao efeito paralisante na administração pública, direcionadas, sobretudo, às externalidades concretas da atuação dos órgãos de controle. Uma sobrecarga que deriva da conversão de boas intenções mirando eficiência e efetividade em medidas que acabam por miná-las. Esse seria o “paradoxo da accountability”: a busca pela eficiência através do controle se traduzir em aumento da ineficiência do setor público.

Como o caso do Brasil, e, em específico do Tribunal de Contas da União, poderia ser compreendido diante desse pano de fundo teórico? Teria partido de um cenário de virtual ausência de instituições de accountability do período constituinte de 1987/88, em alinhamento com o diagnóstico de O’Donnell, para um contexto de hipertrofia explosiva como desenhado por Power que se traduziria na ineficácia do controle por uma sobrecarga de accountability? E mais, teria a CF/88, com suas peculiaridades e forte aposta em órgãos de controle independentes e autônomos, representado o gatilho para explosão e sobrecarga no contexto nacional, como aponta parte da literatura local?

Em busca da compreensão da trajetória do TCU com base no quadro teórico apresentado, foram construídas duas hipóteses testáveis que serão objeto de exame na presente tese:

H1: Observa-se no Brasil, em relação ao TCU, o fenômeno da “explosão de auditoria” fruto do desenho constitucional de 1988;

H2: Tal “explosão” se desdobraria em uma “sobrecarga de accountability” com efeitos nocivos para administração pública

O trabalho se desenvolverá a partir de duas macro-etapas: uma teórica e outra empírica. A teórica partirá, de um lado, de uma ampla revisão da literatura internacional sobre accountability, órgãos de controle, sua evolução histórica, dimensionamento e mensuração de impactos de sua atuação com vistas a propiciar o alicerce conceitual para a construção das duas hipóteses a serem testadas. De outro, se percorrerá, a partir da literatura nacional, o caminho de construção do Tribunal de Contas da União, de forma a simultaneamente transpor o quadro internacional identificado para realidade brasileira bem como diagnosticar especificidades do contexto local que devam ser levadas em conta na análise. Três pontos específicos da literatura, dada a sua relevância para a presente tese serão, serão revisados em maior profundidade: as teorizações sobre “explosão de auditoria” e “sobrecarga de accountability”, bem como sobre as formas possíveis de mensuração de impacto dos órgãos de controle. Este último ponto é sistematizado no Capítulo 5 e seu detalhamento se encontra no Anexo I.

Já a macro-etapa empírica, iniciada em 2017, se constitui, no primeiro momento, em um levantamento preliminar de informações referentes ao funcionamento do TCU publicizadas através da transparência ativa do órgão em seu site na Internet. Dados posteriores a 2005 eram divulgados de forma não estruturada e não padronizada no site do Tribunal a partir dos seus Relatórios Anuais de Atividades, embora nem todos com acesso aberto ao público em geral. Com fundamento na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 - LAI), foi solicitado acesso a todos os Relatórios referidos em sua página Web, o que foi atendido pela Ouvidoria do órgão.⁵ Essa fase inicial permitiu o estabelecimento de algumas premissas básicas sobre o desenvolvimento de atividades do órgão em suas diversas frentes.

Os achados do levantamento preliminar foram validados e complementados a partir de uma série de entrevistas não estruturadas com atores relevantes do TCU na produção de dados sobre a atuação do órgão, incluindo o Secretário e demais servidores da Secretaria de Planejamento (Seplan) e da Secretaria de Métodos de Controle Externo do TCU (Semec, atual

⁵ Demanda LAI nº 290105 de 2017. Posteriormente o acesso a essas informações foi estabelecido de forma aberta na página Web do órgão.

Soma - “Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção”). Elas foram realizadas entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020 na sede do Tribunal, em Brasília, e auxiliaram a construção dos indicadores aqui debatidos.

Como o marco temporal da pesquisa é a CF/88, foram solicitados, complementarmente, dados referentes à atuação do órgão disponíveis para o período 1986-2005, diretamente à Seplan, sem sucesso. Adicionalmente, diversas demandas com esse objeto, também fundadas na LAI, foram propostas junto à Ouvidoria do órgão⁶, todas igualmente frustradas. As respostas alegavam, em síntese, “que o TCU não realizava apuração sistemática dos dados solicitados referentes a 1986 a 2004. Somente a partir de 2005, o Tribunal passou a realizar a citada apuração com a elaboração dos relatórios anuais de atividades”⁷, o que contrastava não só com a obrigação constitucional do órgão em produzir esses relatórios desde 1988 (art. 71 § 4º, CF/88) como com publicações que discutiam esses mesmos dados para década de 1990 (como Speck, 2000), evidenciando assim sua existência.⁸ Esgotadas as demais vias, buscou-se suprir as lacunas de dados anteriores a 2005 com pesquisa documental a versões impressas dos Relatórios de Atividades eventualmente disponíveis na Biblioteca do órgão, em Brasília. Ao final, todos os dados encontrados foram tabulados e sistematizados para análise.

Outra fase da etapa empírica consistiu no levantamento de dados de pessoal do Tribunal e sua evolução histórica. A fonte de registros administrativos que se revela apta a fornecer dados de quantitativos, remuneração e escolaridade de servidores da administração pública de maneira ampla é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Instituída em 1975 e gerida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, e, a partir de 2019, Ministério da Economia), a RAIS representa a principal base de registros administrativos de vínculos formais de trabalho tanto do setor público como do privado do país, com periodicidade anual⁹. A obtenção dos dados foi possível a partir da implementação da plataforma Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, que viabilizou extrações agregadas e desidentificadas da RAIS para efeitos de estudo e análise comparada¹⁰.

⁶ Demandas LAI nº 332416; 332709 e 333714, todas de 2020.

⁷ Demanda LAI nº 332416

⁸ Causa certo espanto a “transparência opaca” do órgão no que se refere às suas atividades anteriores a 2005, incluindo respostas insustentáveis a demandas fundadas na LAI, o que não condiz com sua envergadura e missão constitucional.

⁹ Para um detalhamento das características da RAIS, cf. <http://pdet.mte.gov.br/o-que-e-rais>

¹⁰ Para um detalhamento do Atlas do Estado Brasileiro, cf. <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

As extrações foram realizadas a partir do registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) do órgão em questão. No caso do TCU, as informações sobre os vínculos foram obtidas utilizando-se o CNPJ raiz - 00.414.607 – que abrange a Sede em Brasília, as 26 Secretarias de Controle Externo nos Estados e o Instituto Serzedello Corrêa. Quando em comparação com outros órgãos, os detalhes das extrações serão fornecidos junto às respectivas análises. A série histórica foi construída para o período de 1985 a 2019, sendo que para algumas variáveis só havia informações disponíveis até 2017.

Além de dados sobre total de vínculos, grau de escolaridade e remunerações do órgão como um todo, foi possível realizar desagregações por carreiras específicas a partir de dados da RAIS sobre a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de cada um dos vínculos da base. A desagregação por CBOs viabilizou, por exemplo, considerações específicas para a carreira de auditor *vis-a-vis* às demais que compõem o órgão.¹¹ Os dados foram posteriormente validados com informações fornecidas pelo próprio TCU, com informações individualizadas por cargos e carreiras do órgão, incluindo-se todos os servidores ativos e excluindo-se aposentados e pensionistas.¹²

Complementando o quadro descritivo do TCU, dados sobre a sua execução orçamentária – despesas autorizadas, empenhadas, liquidadas e pagas - foram solicitadas e obtidas com o Tribunal também através de demanda à Ouvidoria com base na LAI, sendo posteriormente cotejados com dados gerais orçamentários da União do Tesouro Nacional¹³. Os valores apresentados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE) para setembro de 2020, momento de sua análise, com ressalvas para períodos hiperinflacionários pré-1994, em relação aos quais tal exercício de correção se mostrou pouco frutífero.

A última fase da etapa empírica se consistiu na análise de acórdãos proferidos pelo Tribunal durante o biênio 2018-2019 que foram indicadas nos respectivos Relatórios de Atividades como geradores de benefício ao erário público. O objetivo era suplementar lacunas das informações agregadas sobre benefícios do controle e aperfeiçoar a compreensão de como o TCU delimita, estima e valora seus impactos. A relação de acórdãos analisados se encontra no Anexo II. Os achados dessa etapa foram posteriormente discutidos e validados junto a servidores da Semec/Soma do TCU em reuniões ao longo do segundo semestre de 2021.

¹¹A Classificação Brasileira de Ocupações tem seu detalhamento disponível em <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>. O código de CBO para o cargo de auditor, aqui utilizado, é 252205.

¹² Demanda LAI nº 332757 de 2020.

¹³ Demanda LAI nº 333216 de 2020.

Concluída a revisão da literatura e tabulados os dados, o exame das hipóteses H1 e H2 foi viabilizado a partir da construção de indicadores para cada um dos fenômenos a serem avaliados – “explosão” e “sobrecarga”. Elas conjugaram construção teóricas, desdobradas em fatores ou elementos de cada um deles, com o cotejo das evidências empíricas disponíveis. Ao final, foi possível se estabelecer um diagnóstico crítico da atuação contemporânea do Tribunal de Contas da União em consonância com o objetivo almejado, conforme se detalhará e discutirá nos capítulos subsequentes.

1.3 ARQUITETURA DA TESE

A presente tese é composta por outros cinco capítulos além deste introdutório. O Capítulo 2 discutirá a emergência dos mecanismos de controle burocráticos a partir da concepção weberiana de Estado, com vistas a situar a discussão contemporânea sobre accountability. Uma delimitação conceitual do termo será feita tomando por base a construção de um núcleo mínimo consensual de accountability, para então se debater outros elementos que possam se situar em sua franja. Dado o seu caráter controverso e disputado, chaves classificatórias do termo serão trazidas para auxiliar sua compreensão, com especial destaque à metáfora espacial de O’Donnell - que distingue os mecanismos de accountability entre horizontais e verticais e que, em certa medida, pautou o debate recente – bem como suas críticas. Nesse contexto, se verá como as Instituições Superiores de Controle (ISCs) se destacam dentre as estruturas horizontais – ou intraestatais – e como elas evoluíram ao longo do tempo, expandindo seus limites de atuação. O Capítulo se encerra com a discussão das teorizações críticas dessa expansão que pautarão esta tese – “explosão de auditoria” e “sobrecarga de accountability”.

O Capítulo 3 focará na ISC brasileira: o TCU. Remontando às suas origens coloniais, se buscará traçar o contexto da criação de um Tribunal de Contas no Brasil em concomitância com a Proclamação da República, após sucessivas tentativas frustradas capitaneadas pelos ministros da fazenda de ocasião. Mesmo após o bem sucedido projeto de Rui Barbosa, diversos foram os percalços enfrentados pelo órgão para o seu efetivo funcionamento, que serão discutidos conjuntamente com a incorporação gradual de novas atribuições ao longo da história republicana do país. O Regime Militar e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, marcos relevantes nessa trajetória, serão tratados em destaque. O novo marco normativo trazido

pela CF/88 será então detalhado, bem como seus desdobramentos, tanto ao nível legal quanto infralegal, de forma a propiciar elementos para compreensão da atuação TCU do presente. A ampliação de atribuições e o fortalecimento de suas capacidades institucionais pautarão a discussão.

Teria esse aumento de capacidades institucionais se convertido em “explosão” e “sobrecarga”? A Capítulo 4 endereçará a primeira parte dessa pergunta, com vistas a se testar a Hipótese 1 aqui definida. Para tanto, serão construídos seis eixos de indicadores de uma possível “explosão” em consonância com a literatura estrangeira e peculiaridades para o caso brasileiro trazidos pela literatura nacional. Quantitativos de servidores, orçamento, independência, competências, atuação e assimetrias serão debatidos à luz dos dados existentes sobre o órgão, buscando-se responder ao questionamento em sintonia tanto com o diagnóstico internacional do fenômeno mas também atento à “sensibilidade comparativa” necessária para o exercício diante da realidade brasileira.

A Hipótese 2, de um desdobramento de “explosão” em “sobrecarga”, será tratada no Capítulo 5. O desafio inicial de se mensurar o impacto da atuação de órgãos de controle será enfrentado tanto a partir de análise da literatura quanto das estratégias efetivas de mensuração adotadas por ISCs de referência, como o NAO britânico e o GAO estadunidense. Na sequência, se buscará identificar como o TCU afere e comunica seus impactos e as consequentes lacunas de sua metodologia. Estas buscarão ser supridas a partir do exame de todos os acórdãos do Tribunal indicados como geradores de benefícios financeiros para o biênio 2018-2019. Impactos não financeiros serão reunidos a partir dos dados disponíveis e discutidos criticamente. Ao final, as evidências trazidas serão confortadas com a hipótese da sobrecarga, construída a partir de quatro indicadores do fenômeno extraídos da literatura, à semelhança do exercício do capítulo anterior. A presente tese se encerra com um capítulo conclusivo, que retomará e articulará os principais pontos dos capítulos anteriores.

2 DA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL À EXPLOSÃO DOS CONTROLES BUROCRÁTICOS: ESTADO, BUROCRACIA E *ACCOUNTABILITY* ENTRE DÉFICITS E SOBRECARGAS

The more strictly we are watched, the better we behave.

Jeremy Bentham

A estruturação de um sistema de controle da administração pública tem origem na formação do estado racional moderno. A burocracia, mais do que um conjunto de pessoas e processos, é um dos fundamentos do exercício do poder nos estados democráticos de direito. O presente capítulo discutirá a construção weberiana de Estado, com ênfase na separação nítida entre bens públicos e bens privados e na profissionalização dos quadros como ponto de partida da discussão contemporânea sobre *accountability*. A relevância da contribuição weberiana está não apenas em estabelecer as bases modernas da concepção de estado sobre a qual a questão da qualidade democrática e dos mecanismos de controle se colocou, mas também em evidenciar os paradoxos existentes entre a racionalidade instrumental da burocracia e os fins últimos do Estado, debate que marca os dilemas acerca do dimensionamento contemporâneo da *accountability* e de suas potenciais disfuncionalidades.

Desta forma, a primeira seção tratará desta concepção weberiana de Estado e burocracia para traçar as bases do debate contemporâneo sobre *accountability*. A segunda seção percorrerá as discussões conceituais em torno do termo, passando pela busca de um núcleo mínimo conceitual, as divergências que orbitam ao seu redor até se chegar ao debate sobre os eixos de atuação da *accountability* e as suas inter-relações. A terceira seção se dedicará aos mecanismos interestatais de *accountability*, traçando tipos ideias de instituições de controle para melhor compreender suas formas de atuação e sua evolução temporal. A quarta seção tratará de um divisor de águas na atuação dos órgãos de controle: a emergência de um conjunto de reformas do Estado em busca da ampliação do seu desempenho que reconfigurou o equilíbrio entre os eixos de atuação dos mecanismos de *accountability* e levou a uma expansão dela. As duas últimas seções tratarão dos desdobramentos desta expansão, com viés crítico,

visando compreender as teorizações acerca da caracterização de uma sociedade de auditoria e das externalidades que ela gera.

2.1 DA FORMAÇÃO DA BUROCRACIA ESTATAL À POLIARQUIA: A CONCEPÇÃO WEBERIANA DE ESTADO E EMERGÊNCIA DOS MECANISMOS DE CONTROLE BUROCRÁTICOS E DO DEBATE SOBRE ACCOUNTABILITY

Max Weber (1864-1920) tratou do conceito de Estado em diversas de suas obras, como “O Estado Racional” e “Economia e Sociedade”. O Estado racional, caracterizado no ocidente, seria o único terreno no qual o capitalismo moderno poderia prosperar, pela conjunção de dois fatores: a existência de uma burocracia especializada e a existência de um direito racional.

O direito racional teria origem no Direito Romano, e representaria a racionalização do processo (Weber, 1989, p.189), secular e temporal. Seria marcado por princípios jurídicos formais e materiais. No entanto, não se pode atribuir ao Direito Romano a decadência da classe agrária nem tampouco a emergência em si do capitalismo, mas a criação de um pensamento jurídico- formal. É através dele que surgem instrumentos como os títulos de crédito, ações e hipotecas. O pensamento jurídico formal torna as ponderações calculáveis e racionais. Nesse cenário, rituais mágicos não desempenhavam papel algum. E essa associação entre Estado e a jurisprudência formal favoreceu indiretamente a ascensão do capitalismo.

Já as origens de uma burocracia especializada Weber vai buscar no mercantilismo. Durante a Era Moderna observava-se um posicionamento distinto entre ocidente e oriente: China, Japão e Coreia se caracterizavam pelo isolamento com o exterior. De outro lado, no ocidente, já ao longo do séc. XV, observa-se o surgimento das cidades, ainda que com vestígios da Idade Média. O período é marcado pela criação de um sistema de pesos e medidas, pela implementação de uma política de paz territorial em associação com a Igreja, além da implementação de tarifas protetoras. Porém, já na Inglaterra do século XIV, passa-se a observar o transbordamento do interesse do lucro capitalista para a política. Há uma verdadeira aliança, segundo Weber, do Estado com os interesses capitalistas. Isso implicava em se comprar o mais barato possível para se vender o mais caro que possa, ou, em outras palavras, o aproveitamento do maior número possível de fontes lucrativas.

Tendo a Inglaterra como berço, o mercantilismo operou assim através de duas manifestações: o mercantilismo monopolizador estamental e o mercantilismo nacional. O mercantilismo monopolizador estamental se situa entre a estrutura política dos Stuarts e a

constituição da Igreja Anglicana. Sua estrutura estamental se funda na estabilização dos estamentos para ressurreição do sistema cristão baseado no “amor”. Marca, assim, a oposição ao puritanismo - na dicotomia pobre/hostil - tem como base a espoliação fiscal e os monopólios. Uma segunda forma do mercantilismo foi o nacional, marcado pela proteção sistemática de indústrias não monopolistas. (Weber, 1989, p.194.)

Weber constrói a partir de então uma distinção entre “Estado como associação política” e “Estado como empresa”(Weber, 2004, p. 201 e seg.). Na concepção como associação política, Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território, reclama para si (com êxito) o uso da força física, monopolizando-o. Desta forma, o Estado se vincularia à subsistência e vigência de suas ordens, dentro de um determinado território geográfico, no qual estejam garantidas de modo contínuo a ameaça e a aplicação da coação física por parte do quadro administrativo (Weber, 2004, p. 526 e seg.).

Por outro lado, há a concepção weberiana de Estado como uma empresa, isto é, uma associação cuja ordem se impõem, com certa eficácia, a toda ação com determinadas características que ocorram dentro de certo âmbito de vigência. A empresa tem portanto caráter contínuo e compulsório. É aí que a moderna empresa capitalista se assemelha ao Estado moderno: ambas contam com a separação trabalhador / meios de produção, bem como com a separação entre quadros administrativos e meios administrativos. Weber conclui, assim, que enquanto não houver separação entre funcionário e meios de administração, não é possível falar em Estado no sentido moderno da palavra. O Estado Moderno é uma empresa, do mesmo modo que uma fábrica o é: precisamente esta é a sua qualidade historicamente específica. Completa a caracterização estatal de Weber a recorrência a um conceito de legitimidade não normativo, ligado à aceitação da validade de uma ordem de dominação. Em síntese, é possível se resumir a concepção weberiana de Estado em seis pontos: a) burocracia especializada; b) direito racional; c) associação Estado-Capitalismo; d) mercantilismo; e) legitimidade- aceitação e f) conceito não normativo de Estado.

Deste modo, Weber constrói um tipo ideal de burocracia que fosse capaz de dar conta dos alicerces necessários à estrutura estatal, gerando a necessária racionalização organizacional, estabelecendo seu caráter republicano e não patrimonial e determinando as bases racionais-legais à dominação. Fernando Abrucio e Maria Rita Loureiro sintetizam esse tipo ideal weberiano de burocracia como composto por um corpo funcional estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários especializados selecionados por critérios meritocráticos, organizados em uma estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo almeja responder ao público, tanto através da obediência às regras gerais, como pela adoção de padrões

de probidade. Portanto, a constituição da burocracia moderna pode ser compreendida como um processo de criação de capacidades administrativas orientadas politicamente, em busca de aparato estatal com melhor desempenho e mais responsabilizado em termos da probidade no manejo da coisa pública. É aí que está, precisamente, a essência original da accountability republicana. (Abrucio e Loureiro, 2018, p. 26)

A relação constitutiva entre Estado e essa burocracia especializada não ocorre, porém, sem uma tensão. Ao mesmo tempo em que a burocracia permite a dominação, ela a desafia. Esta dupla face ocasiona uma luta latente entre o funcionalismo especializado e autocracia pela condução do Estado, uma disputa que, como destaca Cecilia Olivieri, já existia muito antes da moderna burocracia e que segue presente nas democracias contemporâneas. À medida em que o soberano se tornava cada vez mais obsoleto em relação à especialização crescente dos funcionários, mais era necessário que ele se aproveitasse de seu conhecimento e simultaneamente se defendesse dele, mantendo sua posição dominante diante de seus detentores — a burocracia (Olivieri, 2011, p. 1403) Nas palavras de Weber:

o príncipe, que cada vez mais estava relegado à situação de diletante, tentava esquivar-se da preponderância inevitavelmente crescente da formação especializada dos funcionários e manter em suas mãos a direção suprema. Esta luta latente entre o funcionalismo especializado e a autocracia dava-se por toda parte. (Weber, 2004, p. 537)

Essa conformação da burocracia a coloca, portanto, num conflito latente as noções de burocratização e democratização, o que se evidencia, por exemplo, nas disputas sobre o controle da burocracia em nome da democracia:

A burocracia moderna, como já vimos, é sinônimo de disciplina e, no âmbito estatal, também de autoridade política. Sua força está em ser, ao mesmo tempo, objeto (enquanto instrumento de dominação do líder sobre os dominados) e sujeito (pois controla os meios de dominação, a técnica e o conhecimento advindo do cargo). Por causa disso, a burocracia carrega em seu bojo dois princípios conflitantes: a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição do exercício autônomo da autoridade. Na democracia, a ameaça da perda de supremacia pelo líder político para a burocracia é mais que uma ameaça à ordem pública, pois ela também coloca em risco a liberdade individual como valor e como fundamento da ação política (sem liberdade de escolha e de exercício do poder, os políticos não são responsáveis por suas ações). A democracia espera que o poder se organize de forma a respeitar a igualdade legal entre os indivíduos com base em normas, portanto, que se organize de forma burocrática, mas, ao mesmo tempo, a democracia se volta contra a resistência da burocracia em ser controlada e dirigida pela sociedade e pelos políticos. As relações entre política e burocracia são naturalmente ambivalentes (Olivieri, 2011, p. 1407)

Pode-se afirmar que Weber foi um estudioso dos paradoxos da modernidade, ao revelar de um lado, as potencialidades de avanço do processo racionalizador, permitindo a criação de um Estado orientado por leis, e não pelo arbítrio dos governantes. Por outro, constatava os problemas que a burocratização e a incipiente democracia de massas poderiam causar. É o que pode se evidenciar a partir do conflito emergente em função da prevalência desse ideal racionalizador que eleva os valores instrumentais em detrimento dos fins. Esta racionalidade instrumental da burocracia pode gerar aquilo que Weber denominou como “prisão da modernidade”. Como afirmam Abrucio e Loureiro:

O poder burocrático é também um desafio em razão da prevalência da técnica, da lógica dos meios ou dos valores instrumentais diante dos fins últimos. Em particular, os valores de ordem e segurança que alimentam o ambiente burocrático nos quais tudo é precisamente regulado tendem a prevalecer sobre a conduta criativa, disposta a assumir riscos, tanto no mundo dos empreendimentos econômicos, como no mundo das decisões políticas. Como colocado em “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, a racionalidade instrumental da burocracia produz a “prisão da modernidade”, comandada por “especialistas sem espírito, sensualistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca antes alcançado” (Weber, 2004a, p. 135). Em resumo, Weber, mais uma vez lastreado em paradoxos, mostra como a burocracia é uma arma positiva e negativa para os indivíduos da modernidade. (Abrucio e Loureiro, 2018, p. 32)

Weber evidencia assim os conflitos existentes entre burocratização e democratização de um lado, e entre racionalidade instrumental e liberdades políticas de outro, caracterizando o temor de uma “ditadura da burocracia”. E o remédio para este mal, aplicável aos países que experimentam este processo de burocratização e democratização simultâneos estaria exatamente em se criar mecanismos de controles mútuos entre burocracia, partidos, parlamentos, e cidadãos, viabilizando assim não apenas a complementaridade entre esses entes, mas também certo conflito que impediria a concentração indevida de poder. (Abrucio e Loureiro, 2018, p.33).

A concepção weberiana de Estado e burocracia – e a referida necessidade da emergência de controles mútuos - está desta forma na base das discussões contemporâneas sobre accountability, qualidade da democracia e papel dos órgãos de controle. Um de seus principais expoentes, Guillermo O’Donnell, inspirado em Weber, conceitua o Estado da seguinte forma:

Uma associação com base territorial, composta de conjunto de instituições e de relações sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal deste estado) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições têm o monopólio na utilização legítima do uso de coerção física e normalmente têm, como último recurso para efetivar as decisões

que tomam, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita (O'Donnell, 2011, p. 66)

O autor, reconhecendo o cunho weberiano de sua concepção estatal, reforça o caráter constitutivo do sistema legal, sendo este a fonte de sua validade. O'Donnell recorre à definição de Dahl (2012) de poliarquia, segundo a qual, determinados critérios ou instituições caracterizam certos países como democracias políticas ou poliarquias. Estes critérios incluem eleições livres e liberdades de informação e expressão, dentre outros.¹⁴ Mas as poliarquias, na visão de Dahl, seriam aproximações de um ideal democrático.

Já para O'Donnell (2017), um determinado país se caracteriza, minimamente, como uma poliarquia quando realiza regularmente eleições livres e institucionalizadas, os indivíduos podem criar ou se unir em organizações livremente, incluindo partidos políticos e há liberdade de expressão, o que inclui uma imprensa razoavelmente livre. Na prática, O'Donnell adiciona alguns atributos à enumeração de Dahl, que, em conjunto, definiriam uma poliarquia.¹⁵ Nota-se que o passo entre a concepção weberiana para de O'Donnell de democracia, qualificada por poliarquia, inclui, necessariamente certos direitos formais de liberdade, incluindo liberdade de expressão e de imprensa.

O'Donnell chega a tratar de uma evolução ou sequência de direitos (2007, p. 157), segundo os quais estes direitos não sejam puramente formais, mas se consubstanciam em liberdades formais. Relembra o autor que, desde Platão e Aristóteles, a igualdade meramente formal não é suficiente. Há o reconhecimento da necessidade de políticas que levem a gerar certa igualdade, ou, pelo menos, reparar desigualdades flagrantes (2007, p. 157). Assim, a

¹⁴ Dahl enumera, precisamente, aquelas que ele vê como as sete instituições que devem existir para que um governo possa ser classificado como uma poliarquia. São elas: "1. Funcionários eleitos. Os funcionários eleitos são constitucionalmente investidos do controle político das decisões governamentais. 2. Eleições livres e justas. Os funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes, conduzidas de modo justo, nas quais a coerção é relativamente rara. 3. Sufrágio inclusivo. Praticamente todos os adultos têm o direito de votar na eleição dos funcionários do governo. 4. Direito de concorrer a cargos eletivos. Praticamente todos os adultos têm o direito de concorrer a cargos eletivos no governo, embora os limites de idade possam ser mais altos para ocupar o cargo do que para o sufrágio. 5. Liberdade de expressão. Os cidadãos têm o direito de se expressar, sem o perigo de punições severas, quanto aos assuntos políticos de uma forma geral, o que inclui a liberdade de criticar os funcionários do governo, o governo em si, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia dominante. 6. Informação alternativa. Os cidadãos têm o direito de buscar soluções alternativas de informação. Ademais, existem fontes de informação alternativa protegidas por lei. 7. Autonomia associativa. Para alcançar seus vários direitos, inclusive aqueles relacionados acima, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, inclusive partidos políticos independentes e grupos de interesse." (Dahl, 2012, p. 350)

¹⁵ Além dos sete atributos (ou instituições) de Dahl já enumerados, O'Donnell agrega outros três, constituindo assim um "decálogo poliárquico". Seriam eles 8. a garantia de um mandato fixo para os funcionários eleitos, de maneira que não possam ser arbitrariamente removidos antes de seu término; 9. não sujeição destes funcionários a restrições de atores não eleitos, em especial forças armadas e 10. definição territorial clara da população em condição de votar (O'Donnell, 2017, p. 179)

poliarquia pode ser encarada em três dimensões: a democrática, vinculada à regra da maioria; a liberal, ligada a direitos individuais e a republicana, vinculada aos direitos coletivos.

É exatamente no contexto dos regimes poliárquicos que se desenvolve e se aprofunda a discussão sobre accountability. O debate sobre accountability, que corresponde a um debate sobre a qualidade da democracia, emerge na Ciência Política e ganha corpo na segunda metade do século XX, com forte ênfase em análises focadas nas novas democracias, em especial, na América Latina (Peruzzotti e Smulovitz, 2006; Mainwaring e Welna, 2003; O'Donnell 2017). Como aponta Craig Borowiak, accountability passa a ser mais que um qualificador, mas inclusive um diferenciador do regime democrático dos demais: nas democracias os governantes devem ser *accountables* perante os governados; governança sem accountability é tirania (Borowiak, 2011).

Accountability surgiu como um elemento chave após o período de transição política na América Latina. Na década de 1980, havia grande preocupação com a transição para a democracia e nas formas de consolidá-la. Após esta transição, o continente é invadido por um desencantamento com esse processo, tanto relacionado com a qualidade do processo eleitoral, como a denúncias de corrupção, à impunidade de atores estatais e ao uso impróprio de dinheiro público.

Assim, ainda que as condições mínimas de uma poliarquia tais quais elencadas por Dahl e O'Donnell possam ter se implementado em diversos países no final do século passado, as debilidades destes regimes democráticos animaram os debates sobre sua qualidade e meios de aperfeiçoamento. É, portanto, a partir do diagnóstico de sua fraqueza ou ausência que o tema da accountability ganha relevo ao final do século XX (O'Donnell, 2017, p. 99). Todavia, a discussão conceitual sobre o termo é bem mais longa e em grande medida imprecisa. A seção seguinte percorrerá os esforços de delimitação e sistematização do conceito.

2.2 A NOÇÃO DE ACCOUNTABILITY: ENTRE A POLISSEMIA E A BUSCA DE UM CONSENSO CONCEITUAL

Mark Bovens, Thomas Schillemans e Robert Gooding ao percorrerem as raízes históricas do termo “accountability”, identificam nele um conceito polissêmico. Sua origem se vincula à ideia de manutenção de “livros de registro” e de práticas de contabilidade com provável origem na expressão francesa “*comptes a rendre*”. Desde o seu nascedouro, o conceito

já estaria ligado não apenas com a ideia de registro, mas com a obrigação de fornecer as informações registradas. (Bovens, Schillemans e Gooding, 2014, p. 3)¹⁶

Ainda que até hoje persista divergência sobre sua delimitação conceitual, pode-se identificar na literatura a existência de um “núcleo mínimo consensual” em torno da accountability. Esse consenso mínimo se refere, sobretudo, à noção de responsividade (*answerability*), isto é, a capacidade de prover respostas perante a demandantes legítimos. Desta forma, accountability seria um conceito relacional entre aqueles que devem prestar contas e aqueles para os quais esta prestação é devida.

Compõem ainda esse “núcleo mínimo consensual” outras duas dimensões: temporal e consequencial. A dimensão temporal se refere ao fato que a accountability é, muitas das vezes, uma atividade “*ex post*”, isto é, lança luz avaliativa sobre escolhas tomadas anteriormente. Discussões sobre ações futuras não se enquadrariam, assim, na ideia central de responsabilização ou prestação de contas, ainda que, como saliente Richard Mulgan (2011), em relações duradouras possa haver um solapamento entre aspectos retrospectivos e prospectivos. É o que ocorre no processo eleitoral, em que candidatos são julgados simultaneamente por ações passadas e por planos futuros. O mesmo pode se dizer em relação aos mecanismos legais de limitação do poder estatal que, em grande medida, são estipulações do passado que se centram em restringir ações futuras dos governantes.

Finalmente há ainda uma dimensão consequencial, uma vez que esta avaliação está vinculada à potencial aplicação de sanções. (Bovens, Schillemans e Goodin, 2014, p. 6). Versões mais fluídas do conceito poderiam relativizar esta dimensão de tal forma que equivaleria a equipará-lo à noção de transparência, o que não parece adequado. O núcleo de accountability demandaria assim alguma dimensão consequencial de correção ou consequência adversa, mesmo que potencial ou aplicada por um ator externo. É essa possibilidade de aplicação de sanção que, nas palavras de Derick Brinkerhoff (2001, p. 2) confere “dentes” à accountability para além da dimensão da mera transparência ou responsividade.

Andreas Schedler, em clássica definição do termo, também converge para existência de um núcleo conceitual para accountability e sintetiza esta relação da seguinte forma: A é *accountable* a B quando A está obrigado a informar B sobre suas ações e decisões, passadas ou futuras, justificá-las e sofrer eventuais punições no caso de desvios de condutas. Assim, estas três dimensões – informativa, justificativa e sancionatória – podem ser consideradas características definidoras, mas, no entanto, não devem ser consideradas variáveis binárias, que

¹⁶ Para um debate sobre as origens remotas do termo, remetendo à democracia ateniense, cf. Elster, 1999.

estão necessariamente presentes ou ausentes de forma integral em todas as circunstâncias. Elas são variáveis contínuas que se apresentam em diversos graus (Schedler, 1999, p. 17). É o caso, por exemplo, da accountability exercida por meios de comunicação, associações civis e movimentos sociais, que estão, via de regra, desprovidas de um caráter sancionatório próprio claro, ou ainda na accountability eleitoral, que pode ser resumida no caráter sancionatório de não renovação de mandatos eletivos, uma verdadeira demissão. Em ambos os casos há, mesmo que potencialmente, a possibilidade de alguma consequência adversa, mas que não deve ser aferida a partir do critério de “tudo ou nada”.

Assim, a existência de um núcleo consensual não implica em um conceito clássico, de centro duro e invariável. Schedler vê a accountability como um “conceito radial” - sobrepondo-se assim à mera ideia nuclear estática - que compartilharia uma “semelhança de família”, em termos wittgensteinianos, e em cujas expressões empíricas podem eventualmente se manifestar em intensidades distintas algum dos três elementos da definição prototípica sem descaracterizar o conceito. (Schedler, 2004, p. 23). Não são assim dimensões binárias, mas alicerces de um conceito que pode se apresentar com distintos matizes.

A tradução do termo para o Português apresenta dificuldades, inexistindo termo específico em nosso idioma, mas desde seus primeiros usos por aqui o conceito comporta, como já apontava Anna Maria Campos no final da década de 1980 (Campos, 1990), a ideia de necessidade de prestação de contas. Cerca de vinte depois, José de Pinho e Ana Sacramento, ao revisitarem as questões levantadas por Campos sobre o uso do termo no Brasil, o consideram um “conceito ainda em construção” (Pinho e Sacramento, 2007, p 1365). Esse é um diagnóstico compartilhado na literatura, que destaca não só a inexistência de um equivalente óbvio em outras línguas europeias, como o fato de mesmo na produção anglo-saxônica ser considerado um “conceito camaleão”, ainda em expansão (Dubnick, 1998, p. 69; Mulgan 2000, p. 555). E essa complexidade conceitual acaba por se traduzir e se refletir em também complexas categorizações. Para efeitos deste trabalho, duas classificações revelam-se bastante úteis e elucidativas: a semântica, que distingue entre accountability como “virtude” ou como “mecanismo”, e a clássica categorização dimensional/espacial de O’Donnell.

Bovens, Schillemans e Goodin destacam que, de maneira geral, tanto a literatura política como o discurso político adotam dois tipos distintos de uso do termo “accountability”. Numa primeira acepção, accountability é vista como uma virtude. De forma implícita ou explícita e noção de accountability é vinculada a padrões substantivos de atuação, uma vontade de agir de forma transparente e justa. Nesses termos, accountability é centrada na avaliação da

conduta dos atores. Mais do que isso, a accountability é tomada como uma variável dependente, o resultado da interação de diversos fatores. (Bovens, Schillemans e Gooding, 2014, p. 8)

De outro lado, accountability pode ser vista como um mecanismo, isto é, como uma relação ou arranjo institucional. O foco aqui está em compreender as intrincadas redes de accountability que circundam os modernos atores políticos, em avaliar os efeitos positivos e negativos destes mecanismos. Sob esta ótica, accountability é tomada como uma variável independente, como algo que pode ou não ter um efeito no comportamento dos atores. É exatamente nesse âmbito de discussão sobre os mecanismos de accountability que O'Donnell discute o conceito através de uma clássica e pioneira distinção que trata a accountability de forma espacial e bidimensional: vertical e horizontal.

Os mecanismos de accountability verticais são aqueles que permitem o controle dos agentes públicos pelos cidadãos em geral. Representam canais de reivindicação individuais ou coletivos em relação aos ocupantes de cargos públicos, sendo o voto o mecanismo vertical por excelência. Através de processos eleitorais minimamente livres e institucionalizados podem os cidadãos premiar ou punir seus representantes votando a favor dele ou da oposição no processo eleitoral. Vastos são as críticas e o pessimismo da literatura em função das limitações do voto como instrumento de accountability, seja por se tratar de um momento estanque de participação política, seja pelos limites da própria noção de representação. O'Donnell destaca a existência de sistemas partidários pouco estruturados, marcados por uma alta volatilidade, bem como uma precária definição da agenda pública e mudanças repentinas nas orientações das políticas públicas como elementos que tendem a minar a efetividade da accountability de origem eleitoral. (O'Donnell, 2017, p. 102).

Nesse sentido, Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan Stokes corroboram às críticas às limitações das eleições como mecanismo de controle por parte dos cidadãos. Para eles, na maioria das democracias, o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito. Isto porque embora os governos tomem um infindável número de decisões sobre a vida dos cidadãos, não é possível controlar essa infinidade de metas com apenas um instrumento: o voto. Tampouco é possível assegurar que os governantes se vinculem às suas promessas eleitorais, já que inexitem mecanismos legais que impliquem na retirada do mandato pela mera desvinculação aos seus programas de campanha. Embora os cidadãos preferissem que políticos se ativessem às suas promessas, a democracia não dispõe de mecanismos para assegurar que suas escolhas sejam respeitadas (Manin, Przeworski, e Stokes, 2006, p. 119)

É dentro desse contexto das limitações representativas que as poliarquias contemporâneas desenvolveram diversos mecanismos de *checks and balances* interiores ao próprio Estado, isto é, mecanismos de accountability horizontais. Trata-se, como bem define Gianfranco Pasquino, de uma relação estabelecida entre as instituições: não apenas o Executivo e o Legislativo, mas a burocracia, militares, o Judiciário e as autoridades de determinados órgãos. Ocorre quando as várias instituições, de diferentes maneiras, estão em posição de controlar as atividades de outra instituição específica (Pasquino, 2011) São instituições e agências que ganharam relevância nos últimos tempos, com o crescimento quantitativo e qualitativo de mecanismos de controle, novos ou preexistentes, dispersos pelos diferentes órgãos de Estado, internos ou externos aos próprios Executivos (Horochovski, 2013, p 285). É nesta dimensão horizontal que se situam os tribunais de contas, controladorias, e *ombudsmans*.

Para que este tipo de accountability goze de efetividade, são necessárias instituições estatais providas de autoridade e disposição para controlar, supervisionar, corrigir e sancionar atos ilícitos de outras entidades estatais. Não basta que elas detenham poderes formais, é indispensável que detenham poder de fato. Estas instituições estariam assim numa situação controle mútuo, de intercâmbio, e abrangem não apenas instituições clássicas dos três poderes, mas instituições de supervisão típicas de poliarquias contemporâneas como os tribunais de contas, ministérios públicos e congêneres. (O'Donnell, 2017, p. 164)

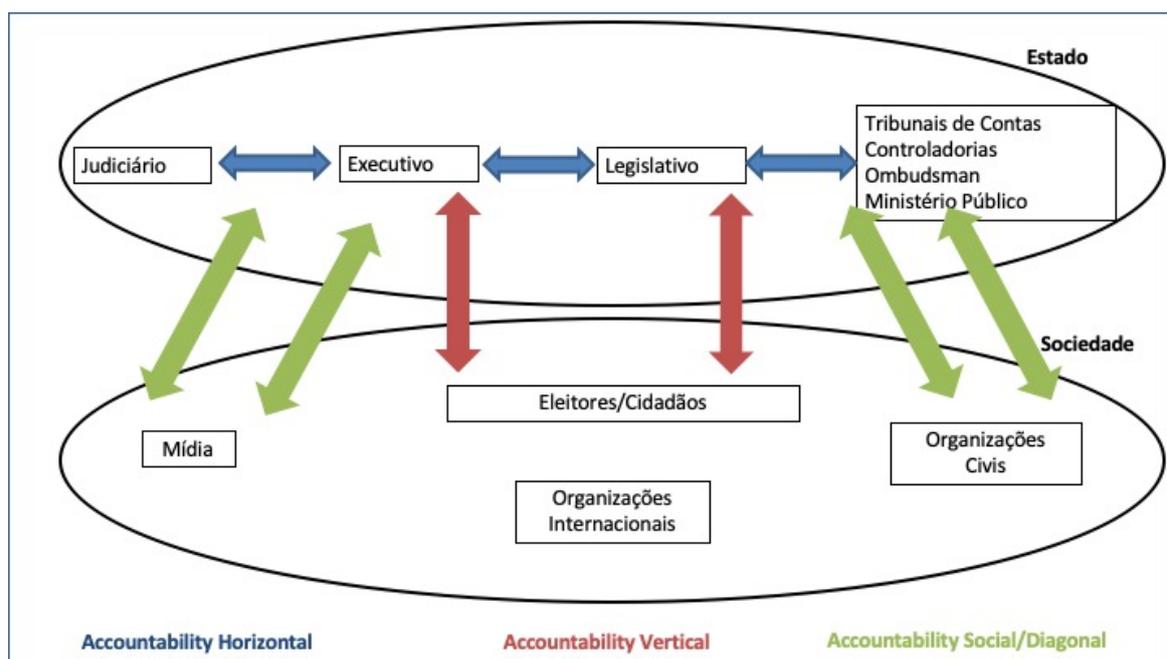
Uma das críticas que esta dicotomia entre mecanismos verticais e horizontais sofreu é a que ela desconsidera o exercício da accountability por diversos atores relevantes, restringindo sua análise a apenas dois em essência: “eleitores” ou “órgãos estatais”. No entanto, há uma série de personagens relevantes nas democracias contemporâneas que exercem a accountability não apenas através do voto ou de denúncias a órgãos estatais de controle, mas através da sua ação direta. São elas a mídia, corporações profissionais, sindicatos, movimentos sociais e até grandes empresas capitalistas (Schmitter, 1999, p. 60). Assim, influenciado pelo trabalho de Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, O'Donnell incorpora posteriormente uma terceira dimensão, denominada de accountability social, que seria um desmembramento do conceito de original de accountability vertical, mas se distinguiria dos mecanismos eleitorais. Abrangeria uma série de iniciativas individuais e coletivas da sociedade – incluindo a atuação de conselhos, associações, organizações não governamentais (ONGs), dos meios de comunicação - que se manifestam também no período entre as eleições. Ela permitiria sancionar a ação não só de agentes públicos eleitos, mas também não eleitos. A accountability social pode se dar tanto por vias institucionais – como a utilização de ações coletivas perante o Poder Judiciário – ou não institucionais, como mobilizações sociais e exposições na mídia (Peruzzotti e Smulovitz, 2006,

p. 10). Ainda que O'Donnel, Peruzzotti e Smulovitz apresentem a accountability social como um desmembramento da vertical, outros autores destacam a certa horizontalidade no conceito, seja pelo fato de envolverem atores institucionalizados - como os conselhos participativos - seja pela pluralidade de arranjos que os entes envolvidos podem adotar, servindo como ativadores da atuação de órgãos típicos de accountability horizontal (Fox, 2015). Por esta razão, a accountability social é também designada de “híbrida”, “diagonal” ou “oblíqua” (Figueiredo, 2019).

Desta forma, a importância destes mecanismos sociais estaria na ativação que promovem dos demais mecanismos, não possuindo assim pretensão de substituí-los, mas de reforçá-los. Permitem que atores ausentes da arena representativa tragam assuntos à tona, incluindo-os na agenda pública. No entanto, esse terceiro “eixo” adicionado à metáfora espacial da accountability também não é imune a críticas. Organizações da sociedade civil são marcadas por ambiguidades e reproduzem, de alguma forma, certas assimetrias características do sistema político, atuando como grupos de pressão que privilegiam certas agendas em detrimento de outras. Sua atuação não se dá de forma dicotômica e idealizada em relação ao Estado, e muitas vezes atuam com traços nítidos de clientelismo e patrimonialismo. O mesmo pode se dizer da mídia, com uma definição de agenda própria, influenciada por seus patrocinadores – incluindo os governos - e representando fortes grupos empresariais, o que minaria, em termos, parte de sua independência necessária para o exercício da accountability. (Horochovski, 2013, p.295).

Uma análise agregada dessa categorização dimensional/espacial explicita como as instituições públicas e seus atores são demandados, a partir da noção da accountability, em diversos fóruns e por diversos canais, que coexistem e interagem entre si, em uma relação muito mais dinâmica que a estipulação “horizontal/vertical” pode inicialmente aparentar. A Figura 2.1 sintetiza as inter-relações das dimensões acima expostas:

Figura 2.1: As diversas formas de accountability a partir da metáfora espacial



Fonte: Elaboração própria, a partir de Kenney (2003) e Figueiredo (2019).

Assim, se há relativo consenso sobre a dimensão mínima conceitual de accountability, vinculada à noção de controle e fiscalização de agentes públicos, a delimitação dos seus mecanismos - incluindo sujeitos, meios e escopo - é, nas palavras de Ricardo Ceneviva, bastante “acalorada”. Esses debates se centram não apenas nos elementos que estariam na franja do núcleo conceitual mínimo, mas também quanto às próprias limitações que a metáfora espacial pode propiciar:

A classificação de O'Donnell certamente marcou um ponto de não retorno na literatura, estabelecendo, como foi observado por Mainwaring (2003: 20), uma nova agenda para debates e pesquisas acerca das formas não-eleitorais de controle sobre as autoridades e organizações governamentais. Contudo, o acúmulo de estudos de orientação empírica tem colocado em evidência algumas limitações e problemas de sua conceituação (Ceneviva, 2006, p. 6)

Scott Mainwaring (2003) e Erika Moreno *et al* (2003) apontam como a metáfora espacial pode ser enganosa. Se a noção de verticalidade, que traz implícita uma relação hierárquica, pode ser estendida para todas as relações principal-agente¹⁷ - mesmo na quais o

¹⁷ O aspecto relacional da accountability é, como visto, consensual. Mas a sua qualificação como uma relação do tipo principal-agente tem ganhado espaço na literatura, na esteira de um avanço quase hegemônico da teoria da agência na ciência política contemporânea (Filgueiras, 2016). Um panorama geral teórico deste debate é feito por Sean Gailmard (2014) e seus desdobramentos empíricos são tratados em obras como Fearon (1999), Miller (2005), Grant e Keohane (2005) ou em Schillemans e Busuioc (2015). Autores como Moreno, Crisp e Shugart (2003)

principal é consideravelmente mais fraco, como na relação eleitores-eleitos - a horizontalidade traz uma ideia de igualdade que muitas vezes não se mostra adequada para ilustrar a relação entre órgãos dentro do Estado. Assim, para Mainwaring, “a distinção de O'Donnell combina duas questões diferentes que não devem ser confundidas: uma metáfora física, que transmite imagens de independência (horizontalidade) e hierarquia (verticalidade), e a localização do agente da relação (Estado ou atores sociais, respectivamente)” (2003, p 19). Por essa razão, Mainwaring reconhece a utilidade explicativa da metáfora de O'Donnell, mas considera preferível a distinção entre accountability “eleitoral” e accountability “intraestatal”, esta última podendo abarcar relações hierárquicas, ainda que apenas formalmente.

Como um balanço deste debate, resta claro, portanto, a partir da análise dos diversos eixos da accountability, que todos possuem possibilidades e limites de atuação, e que nenhum deles atua de forma estanque. Compõem uma dinâmica integrada de reforço mútuo, cujo desenho específico variará de caso a caso, intimamente ligado ao contexto em que são exercidos. Ainda que haja algum consenso sobre os elementos centrais da accountability, seu funcionamento nos sistemas políticos reais - suas potencialidades, debilidades, lacunas e sobreposições – dependerá diretamente da realidade em que se inserem, em especial às dinâmicas políticas e desenhos institucionais em questão. Noutras palavras, estes três eixos – horizontal, vertical e social – estarão, de alguma maneira, presentes em todos os regimes democráticos contemporâneos, com graus de intensidade, déficits e sucessos distintos.

O presente trabalho se debruçará sobre um eixo específico da accountability: o horizontal, nas palavras de O'Donnell, ou intraestatal, nas palavras de Mainwaring. Como parece assistir razão a Mainwaring, para quem a denominação horizontal pode ser enganosa por não dar conta de relações hierárquicas dentro do Estado, e o caráter eventualmente sancionador e impositivo é aspecto relevante nos debates que se seguirão, a denominação intraestatal será aqui preferencialmente adotada. Nas próximas seções se buscará traçar a dinâmica de atuação dos órgãos de controle, sua evolução ao longo do tempo e sua expansão das últimas décadas, além das críticas que emergiram com relação aos efeitos desta expansão. Nos capítulos

parecem circunscrever o conceito de accountability a relações do tipo principal-agente, mas, como alerta Scott Mainwaring (2003), estas são apenas um subconjunto das relações de accountability, uma vez que em muitos casos – especialmente nas relações interestatais – as partes envolvidas não foram escolhidas umas pelas outras e nem podem ser destituídas desta relação. A teoria da agência traz ainda certas pressuposições que podem ser bastante problemáticas no estudo da accountability. Exemplo relevante é que a teoria da agência pressupõe e enfatiza a existência de um conflito potencial entre os atores, deixando de lado uma perspectiva colaborativa que pode haver entre eles. Também, como alerta Fernando Filgueiras (2018), outro problema da abordagem de uma relação principal-agente nos estudos dos processos de accountability é a pressuposição de que as organizações de controle conheçam as preferências dos “principais” e atuem nos atributos de sua delegação, isto é, um processo endógeno de delegação que desconsidera fatores exógenos e contextos políticos.

seguintes, se discutirá como esse debate se incorporou no caso brasileiro, com especial destaque ao Tribunal de Contas da União.

2.3 O EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY INTRAESTATAL – MODELOS DE ÓRGÃOS DE CONTROLE E AUDITORIA E O PROTAGONISMO DAS “INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE”

Como visto, a accountability intraestatal se refere tanto à fiscalização mútua entre os poderes, isto é, os tradicionais mecanismos de freios e contrapesos exercidos diretamente pelos poderes constituídos, mas também ao controle praticado por agências governamentais criadas especificamente para monitorar e fiscalizar o poder público. Os modelos tradicionais de regimes democráticos atribuem eminentemente ao Poder Executivo a realização do gasto público, cabendo ao Poder Judiciário, mediante provocação, mas especialmente ao Poder Legislativo, o exercício do controle desses gastos. Bastante atenção foi voltada, no período recente, para o controle judicial do gasto público¹⁸, porém o papel do Poder Legislativo segue central nessa temática, seja porque os desenhos constitucionais mais frequentes expressamente atribuem a ele essa missão, seja pela sua legitimidade democrática para o exercício desse controle.

Nessa linha, Leany Lemos e Timothy Power enumeram as razões para uma proeminência do Legislativo no controle da execução orçamentária:

Em primeiro lugar, o controle é, em geral, uma função constitucional ou expressamente legal dos poderes legislativos. Em segundo lugar, parlamentos estão sujeitos ao controle vertical, via eleições, o que raramente é o caso de juízes e reguladores. Além disso, o legislativo é mais inclusivo e plural, reflete a diversidade de cada país, e seus processos de decisão são menos insulados e mais transparentes do que em tribunais e agências regulatórias (Carey, 2003). De todas as instituições que podem exercer controle, sem dúvida são os parlamentos os que, de maneira mais ampla e contundente, podem alegar legitimidade democrática (Lemos e Power, 2013, p.386)

Ainda que haja essa proeminência do Legislativo no exercício do controle do gasto público, é recorrente a crítica na literatura quanto às deficiências desse desempenho em função

¹⁸ Em termos gerais, uma defesa da preferência do controle do Executivo pelo Poder Judiciário pode ser encontrada em Shapiro (2003).

de sua negligência ou omissão. Mathew McCubbins e Thomas Schwartz questionam se realmente se trataria de uma postura omissa ou de uma atuação estratégica. Consideram ser racionalmente preferível para o Legislativo uma atuação menos semelhante ao “patrulhamento policial” - com monitoramento sistemático, direto, centralizado e dispendioso – e mais condizente com “alarmes de incêndio”, através do estabelecimento de regras, rotinas e procedimentos descentralizados que envolveriam outros atores e soariam em caso de problemas:

A percepção generalizada de que o Congresso negligenciou sua responsabilidade de supervisão [do Executivo] é um erro generalizado. A literatura referente ao Legislativo concentrou sua atenção na supervisão do “patrulhamento policial”. O que pareceu a muitos deles ser uma negligência na supervisão é, na verdade, uma preferência - eminentemente racional - pela supervisão do “alarme de incêndio”. O fato de um mecanismo de controle descentralizado e baseado em incentivos ter sido considerado mais eficaz, do ponto de vista de seus usuários, do que a vigilância direta e centralizada não deve ser surpresa. (...) Às vezes, o Congresso parece fazer pouco, deixando decisões políticas importantes para o Executivo ou Judiciário. Mas as aparências enganam. Uma maneira perfeitamente razoável para o Congresso perseguir seus objetivos é garantir que os alarmes de incêndio sejam acionados, permitindo que tribunais, órgãos específicos e, em última instância, o próprio Congresso intervenham, sempre que a conformidade do Executivo com os objetivos do Congresso for questionada. Ao examinar as políticas do Congresso e seu impacto, não pergunte se a legislação do Congresso é clara, detalhada ou previdente. Pergunte qual a probabilidade de os alarmes de incêndio sinalizarem violações putativas dos objetivos legislativos e como o Congresso provavelmente responderá a tais alarmes. (McCubbins e Schwartz, 1984, p. 176)

Portanto, o controle do Executivo, ainda que tenha o Legislativo como destinatário primordial é, na prática exercido por uma rede de instituições capazes - ao menos potencialmente - de disparar “alarmes de incêndio” quando for o caso. Essa pluralidade de atores é destacada por Richard Mulgan, para quem “estruturas de accountability são inerentemente pluralísticas e são melhor descritas como "teias" ou, possivelmente, "sistemas", para indicar sua complexidade e “fluidez” (Mulgan, 2011, p. 9).

Assim, é recorrente na literatura a menção a uma “teia” ou “rede” de accountability composta dos diversos órgãos estatais responsáveis pelo seu funcionamento, isto é, por este controle recíproco intragovernamental (Mainwaring, 2003, p. 30; Power e Taylor, 2011, p. 10). E essa rede pode se revelar extremamente complexa. Nesse sentido, Rogério Arantes et al. pontuam:

Grosso modo (...) pode-se dizer que mecanismos e processos de accountability podem afetar a conduta dos governantes quanto às políticas públicas concebidas e implementadas por eles. Por vezes, instituições imaginadas originalmente para fiscalizar a conduta dos atores têm seu papel expandido na direção de avaliar ou mesmo de intervir sobre políticas, algo que tem acontecido no Brasil nos últimos anos,

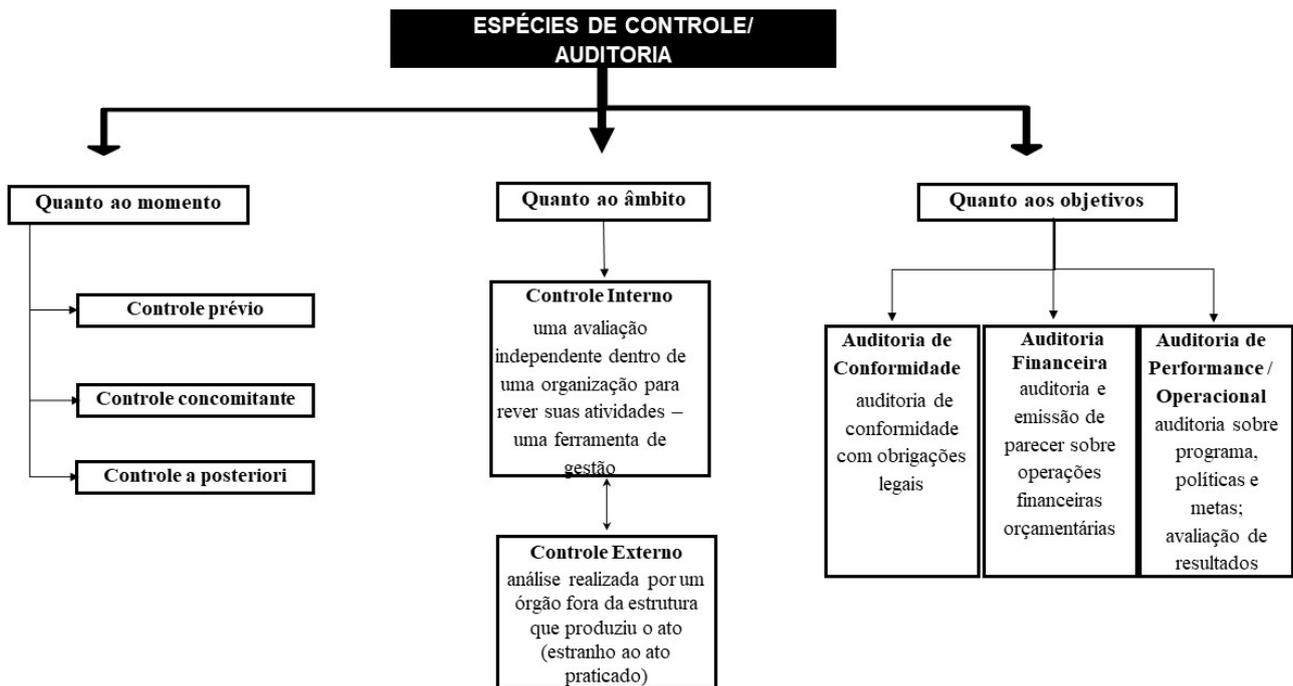
por exemplo, com o Ministério Público e os tribunais de contas. E o inverso também pode ser cogitado: órgãos concebidos originalmente como conformuladores de políticas, como o Legislativo, convertem-se principalmente em instância de investigação e persecução da conduta de governantes, algo que tem acontecido nos últimos anos, por exemplo, com o Congresso Nacional e suas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) . (Arantes et al, 2010, p. 119)

Para o exercício das funções de accountability intraestatal, portanto, diversos desenhos institucionais foram traçados ao longo do tempo e espaço, com a criação de órgãos especificamente destinados a este papel, desempenhando esse controle mútuo, essa relação de intercâmbio. Estes órgãos têm sido designados genericamente como “instituições de controle” ou “instituições de auditoria”, termos que serão utilizados aqui como equivalentes. “Controle” é termo de origem francesa, vindo de “*contre role*”, ou “contra livro”, vinculado à ideia de duplo registro de determinada atividade para fins de verificação. “Auditoria” tem origem latina em *audire*, ouvir, mas foi com os ingleses que o termo começou a ter uma utilização mais abrangente, passando a designar a verificação determinadas atividades em função de algum parâmetro. Auditoria é, portanto, um conceito difuso de difícil definição, sendo usado de maneiras diferentes em contextos distintos. Concepções amplas incluem sob o termo “guarda-chuva” de “auditoria” as funções de fiscalização, inspeção, controle e auditoria em sentido estrito (Power, 1994 e Mendez e Bachtler, 2011) Desta forma, apesar de raízes distintas, os termos são intercambiáveis na literatura sobre accountability.¹⁹

Desse modo, em paralelo ao tradicional *checks and balances* dos poderes constituídos, esta rede de órgãos ou agências de controle foi se estruturando no seio do Estado. Ela não se sobrepõe nem anula o sistema de freios e contrapesos estabelecido entre Executivo, Legislativo e Judiciário, mas o complementa. Para melhor compreensão do fenômeno, algumas chaves de classificação podem ser úteis. Uma sistematização das tipologias do controle relevantes ao presente estudo pode ser encontrada na figura abaixo:

¹⁹ Assim, ainda que “auditoria” designe também a um instrumento específico de fiscalização, no presente capítulo e sempre que se referir a uma discussão ampla sobre accountability, o termo será aqui utilizado como intercambiável em relação a “controle”.

Figura 2.2 – Tipologias do Controle



Fonte: Elaboração própria, a partir de adaptação de Posner e Shahan, 2014, p. 489

A distinção inicial clássica de tipos de auditoria ou formas de controle é a que separa o controle interno do externo. Esta é uma distinção primária. O controle interno pode ser definido como uma avaliação interna à organização avaliada, com vistas a examinar e reportar operações. Já o externo é realizado com independência da organização auditada, sendo exercido por órgãos distintos. Em outras palavras: por um “órgão estranho ao ato praticado” (Pessanha, 2009). O titular por excelência do controle externo do Executivo é, como visto, o Legislativo, mas, em termos concretos, é exercido também com destaque por “estruturas extralegislativas de accountability”, como pontua Marianna Willeman²⁰.

Dentre essas “estruturas extralegislativas de accountability” é comum encontrar em distintos países algum órgão superior de controle externo, usualmente denominados na

²⁰ Na tradução de “*extra-parliamentary oversight institutions*”. Willeman destaca que nessa categoria se incluíram, tradicionalmente, três principais tipos de órgãos ou estruturas que desempenham esse papel: a) os *ombudsmen* (ouvidorias ou defensores do povo), b) as agências anticorrupção e c) as instituições superiores de controle (Willeman, 2017, p. 60). O modelo brasileiro, como será debatido ao longo dos capítulos seguintes, apresenta duas idiosincrasias marcantes: primeiro, a existência de uma instituição *sui generis* que é o Ministério Público, exercendo uma pluralidade de funções, dentre elas, o controle externo da administração; segundo, a própria conformação do Tribunal de Contas da União, uma instituição superior de controle também *sui generis* se comparada aos seus análogos internacionais e que em grande medida concentra atribuições que em outros países seriam designadas a “agências anticorrupção”.

literatura anglo saxônica como “*Supreme Audit Institutions*” (SAIs) e referidos em Português como Instituições Superiores de Controle (ISCs) ou ainda Entes de Fiscalização Superior (EFS). A designação de “suprema” ou “superior” se relaciona, via de regra, à esfera governamental a qual estas instituições se vinculam: as superiores são ligadas ao nível federal ou nacional, enquanto às de “segundo ou terceiro nível” são as que se vinculam a estados, províncias ou municipalidades, mesmo que gozem de plena autonomia, podendo possuir ou não algum tipo de subordinação em relação às denominadas “superiores” (Maravic, 2011).

As ISCs, portanto, são estruturas responsáveis pela fiscalização das finanças públicas que atuam usualmente em paralelo e em colaboração com o Poder Legislativo no controle da execução do gasto público. Nos dizeres de Kenneth Dye e Rick Stapenhurst, as ISCs são os “cães de guarda” (“*watchdogs*”) do interesse público atuando de forma independente. (Dye e Stapenhurst, 1998, p. iv).

Assim, ainda que exercido através de uma rede ou teia de órgãos, o controle intraestatal tende a se estruturar nacionalmente com a proeminência de algumas instituições específicas com algum grau de superioridade, que pode ser fruto da estrutura federativa do Estado, do desenho de suas competências e atribuições ou de eventual hierarquia em relação às demais. Esta instituição de destaque pode ter alcançado este papel por questões históricas ou culturais e estas escolhas variam significativamente de país a país. Mas seu protagonismo dentro desta teia de accountability tem merecido destaque na literatura, em especial a redefinição do papel que passaram a desempenhar a partir do final do século XX.

O escopo de atuação destes órgãos e a sua inserção na referida rede de accountability também são consideravelmente distintos nos diversos países. A literatura relata uma “evolução” deste escopo das auditorias ao longo do tempo, tanto no aspecto quantitativo como no qualitativo (Suzuki, 2004; Posner e Shahan, 2014, Pollitt et al, 2008) com vistas a um aumento das avaliações de desempenho ou performance governamental, o foco mais contemporâneo da accountability.

Posner e Shahan (2014) tomam como exemplo paradigmático dessa “evolução” do escopo de auditoria o caso da ISC dos Estados Unidos, o *Government Accountability Office* (GAO), criado em 1921. Eles identificam claramente três fases, ou “gerações”, que refletem a evolução dos modelos de atuação dos órgãos de controle. Inicialmente, o GAO era focado na revisão e aprovação *a priori* de operações da máquina pública, com ênfase na análise de sua conformidade com preceitos normativos. Com o aumento das funções governamentais, essa atuação *ex ante* se mostrou inviável: seria impossível dar conta do volume de transações governamentais em curso e avaliá-las previamente. Tem início uma segunda geração dos

modelos de auditoria, que vai de meados dos anos 40 ao final dos anos 60: a “auditoria financeira”. Ela é centrada no gerenciamento financeiro, com verificações de adequação dos gastos realizados a preceitos pré-estabelecidos. Esta nova fase se caracteriza por prescrever princípios e padrões de atuação para administração pública, sem, no entanto, realizar um filtro prévio individualizado de todos os gastos. Há aqui um duplo movimento: não só o momento do controle é deslocado do *a priori* para o *a posteriori*, como parte das atividades de controle é deslocada do controle externo para o controle interno. O parâmetro do controle, no entanto, permanece inalterado: a adequação dos gastos a balizas normativas existentes sobre finanças públicas, ainda que a unidade de análise deixe de ser cada transação individualmente considerada e passe a levar em conta fluxos financeiros. A fase é assim sintetizada por Posner e Shahan:

Para lidar com esta situação, as SAIs concordaram em delegar a gestão financeira e as aprovações de transações aos gerentes financeiros e auditores internos das agências. Em vez de examinar todas as transações, as SAIs se concentraram em garantir a confiabilidade dos sistemas de controle interno (...) Conseqüentemente, as ISCs testaram o sistema de controle interno por amostragem de transações específicas para chegar a conclusões sobre a validade e confiabilidade de todas as transações. (Posner e Shahan, 2014, p. 491)

Finalmente, uma terceira começa a surgir na virada para a década de 1970 com a introdução gradual da chamada “auditoria de performance”, reflexo de um conjunto de reformas gerenciais que começavam a se desenhar na administração pública. A auditoria de performance envolve a avaliação de políticas, programas e instituições governamentais, visando aferir se estão bem geridos e conduzidos de forma econômica, eficiente e efetiva. A mudança ocorrida se centra então na ampliação dos parâmetros de controle, com a adição de novas competências. Essa ampliação de escopo, no entanto, se dá em coexistência com as competências anteriores:

Como indicado, a auditoria de performance é praticada atualmente pela maioria das democracias desenvolvidas do ocidente e os países em desenvolvimento também estão sendo encorajados a adotar essa prática. No entanto, ao analisar a evolução dos regimes de auditoria, devemos ter em mente que a relevância da auditoria de performance não quer dizer que os outros tipos de auditoria, como a de conformidade ou financeira, tenham se tornado irrelevantes. De fato, a maioria das ISCs realizam uma combinação desses três tipos de auditoria e a evolução essencialmente mostra uma mudança de ênfase. (Posner e Shahan, 2014, p. 492)

Christopher Pollit e Hikka Summa compartilham essa perspectiva histórica, apontando as primeiras manifestações das ISCs já no século XIV, e, destacando que, a partir de muitas adaptações no transcorrer de suas longas histórias, a auditoria de performance representaria a

mais recente expressão da sua atuação. Para eles, a relevância da auditoria de performance é oferecer meios para que os cidadãos acompanhem a eficiência da atuação estatal, e por isso que, a partir do final da década de setenta do século passado, a maioria das ISCs devotou energia e recursos para desenvolver e aprimorar instrumentos de auditoria de desempenho, sendo adicionada ao *portfolio* tradicional de auditorias, como as de conformidade e financeiras (Pollit e Summa, 2008, p. 22). Aqui está um ponto central que será retomado mais adiante: a auditoria de performance não substitui os modelos tradicionais de auditorias; ela vem a se somar a elas. Como ressalta Elisa Bonollo, além do papel de “cães de guarda” (“*watchdogs*”), com visto, as ISCs passam a desempenhar também o papel de “cães pastores” (“*sheepdogs*”), aconselhando e orientando a administração pública:

O foco da atuação dos Tribunais de Contas nacionais depende do sistema político, social e judicial do Estado, mas nos últimos anos os Tribunais de Contas nacionais de diversos países em todo o mundo têm se tornado cada vez mais ativos na realização de auditorias de performance das administrações públicas, indo além do papel de um "cão de guarda" (ou seja, um supervisor cujo papel é chamar a atenção para o cumprimento da lei, regras e políticas) e, em vez disso, atuar também como um "cão pastor" (ou seja, um conselheiro que apoia ou mesmo orienta as administrações públicas para melhores práticas) (Bonollo, 2013, p.2)

A literatura identifica assim, que, atualmente, a maioria dos órgãos de controle têm uma atuação que combina auditorias de “performance” com as tradicionais auditorias de “compliance” (conformidade) e “financeira”, com variações a depender do desenho institucional de cada país. Antes de entrar no debate sobre a atuação das ISCs convém então traçar um panorama dos tipos ideias de arranjos que são observados atualmente, que podem se resumir a quatro modelos.

O primeiro deles seria o modelo de “Corte de Contas Napoleônica”, modelo francês que data de 1807, tendo desde sua origem atuação jurisdicional e sistema colegiado de tomada de decisão. É o modelo que, além da França, é adotado especialmente por outros países da Europa continental e ex-colônias francesas. Cuida-se de um arranjo no qual os órgãos de controle gozam de autonomia ou independência em relação aos demais poderes. As ISCs nesse contexto exercem uma competência de natureza judicial ou quase-judicial, isto é, julgam o exercício do gasto público, ainda que o resultado deste julgamento não seja sempre dotado das mesmas características de definitividade típicas das decisões do Poder Judiciário. Uma consequência deste modelo, como destaca Willeman, é que as Cortes de Contas historicamente privilegiaram a auditoria de conformidade, centrada na aferição do cumprimento de requisitos e etapas legais, na verificação do correto cumprimento de normas de direito financeiro. Mas, a

partir do final da década de 1950, passam a agir também com foco na assessoria parlamentar e governamental. A ampliação do seu escopo de análise para abranger também resultados da ação estatal, isto é, a auditoria de performance, é característica recente de algumas Cortes de Contas e reflete a influência do modelo anglo saxônico que se verá adiante. Foi o que ocorreu inclusive no berço do modelo, tendo a Revisão Constitucional francesa de 2008 cristalizado a mudança, ao prever expressamente a competência da Corte de Contas na avaliação de políticas públicas. (Willeman, 2017 p. 106).

Um segundo modelo é o de “Auditorias Gerais” ou “Modelo de Westminster”, adotado nos EUA e em países da Commonwealth. Sem jurisdição, suas funções se distribuem entre auditorias de conformidade, finanças e performance. Por ser usualmente um órgão ligado ao Legislativo, seus relatórios são, em regra, submetidos ao Parlamento em forma de recomendações. Outro traço distintivo é o caráter monocrático da tomada de decisão, em contraposição ao caráter colegiado dos modelos de Corte de Contas ou *Audit Board*, que se verá na sequência. A responsabilidade do exercício do controle é, portanto, eminentemente individual, centrada na figura do “auditor geral”. Ele detém algum grau de autonomia e costuma ter mandatos fixos, embora a atuação final do controle costume competir ao Poder Legislativo.

Estes são os dois tipos ideias mais recorrentes de ISC. Um terceiro “tipo ideal” de órgão de controle é o “Corpo Colegiado” ou *Audit Board* ou ainda “Conselho de Contas”. Sem jurisdição, não dispõe de competência sancionatória, mas detém independência funcional. É o modelo adotado, por exemplo, na Holanda, Alemanha e Argentina. Trata-se um modelo híbrido que conjuga a composição colegiada das Cortes de Contas com atuação consultiva ao Legislativo. Mas, desprovido da competência de aplicar sanções, se aproxima, em maior medida, do modelo de Auditoria Geral. Há ainda um quarto e último tipo ideal que é o de “departamento governamental”. Possui independência duvidosa pela submissão ao Poder Executivo. É menos usual, mas é o modelo encontrado em escassos países como China e Vietnã. Pode-se considerar assim um tipo residual de ISC, de questionável caracterização como autêntico “órgão de controle” e, sobretudo, “externo”.

Antonio Citadini (1995) destaca que, apesar da relevância da distinção dos tipos ideias de ISCs, há certa convergência contemporânea no posicionamento destes órgãos dentro da organização do Estado: há uma posição majoritária tanto em número de países como entre autores que situam as ISC como autônomas ao lado do Parlamento, com competência de fiscalização definida e própria, e com seus membros gozando de garantias típicas da magistratura. Poucos são os países onde o controle está subordinado ao Executivo, menos ainda como integrante do Poder Judiciário, prevalecendo a localização do órgão junto ao Parlamento

sem, no entanto, subordinar-se, na gestão administrativa ou no exercício de sua competência, ao Legislativo. (Citadini, 1995, p.31)

Bruno Speck (2000) considera estas tipologias insuficientes para sua compreensão e sugere buscar a sistematização dos órgãos de controle em suas gênesis. Para o autor, as ISCs surgem, historicamente, de duas preocupações distintas: uma de caráter gerencial, focada na boa administração dos recursos públicos e que dá origem às entidades vinculadas ao próprio Poder Executivo; outra de caráter liberal, focada na limitação de poderes do Executivo e ligada ao Poder Legislativo. Ambas as motivações estavam presentes no surgimento das modernas instituições de controle porque ambas estavam presentes na própria formação dos Estados modernos, ainda que com pesos, intensidades e cronologia distintos, o que se traduz nas distinções entre as sistemáticas de controle que se observa atualmente.

Estes dois vetores - a preocupação gerencial da busca da efetividade e a limitação do poder – passam por mudanças significativas ao longo dos séculos XVIII e XIX. A preocupação gerencial é inseparável do processo de racionalização da administração, tal qual descrito por Weber, que se caracterizou, como visto, por uma marcada distinção entre bens públicos e bens privados, ampliação quantitativa e profissionalização da administração. E os exemplos mais antigos de instituições de controle financeiro remontam a esta época, como o caso prussiano de 1714, ou ainda do Império Austro Húngaro. Já a preocupação de limitação do poder estatal remonta à Idade Média, na figura das Cortes Gerais, que se reuniam ocasionalmente e tinham dentre as suas funções a aprovação de recursos financeiros nas comunidades e a sua destinação. Tais órgãos representativos gradativamente se convertem em instituições permanentes, e a função de fiscalização do gasto público se materializa através da criação de comissões internas, como é o caso da Comissão de Contas Públicas do Reino Unido. O modelo britânico passa a inspirar a criação junto ao Poder Legislativo de instituições de controle do Poder Executivo (Speck, 2000, p.34). Uma nova dimensão nesse cenário, no entanto, é inaugurada com a criação do Tribunal de Contas francês, cujo traço distintivo era sua posição equidistante em relação aos poderes. Tal modelo passa a inspirar a criação de órgãos independentes e autônomos, sendo assim um “novo componente na clássica separação de poderes” (Willeman, 2017, p. 103)

Speck resume então as dimensões diferenciadoras dos modelos de instituições de controle em três frentes: seleção dos integrantes, forma da tomada das decisões e momento do controle. A seleção pode se dar por indicação do Executivo, do Legislativo ou por um modelo de seleção profissional. Ou ainda por uma combinação destes três. Quanto à forma de tomada das decisões, podem ser monocráticos ou colegiadas, sendo esta última a mais comum em órgãos que detém atribuições judiciais ou quase judiciais. Por fim, o último critério

diferenciador seria o momento do controle, exercido, via de regra, *a posteriori*, ainda que o receio de danos irreparáveis tenha emergido ao longo do século XIX com arranjos de controle concomitante ou mesmo prévio. (Speck, 2000, p 37).

Outros critérios diferenciadores podem ainda ser encontrados na literatura (Melo, 2008), mas talvez o que melhor resume essa tipologia é a inserção do órgão de controle na dinâmica do ciclo de accountability. O modelo anglo-saxônico reflete a primazia do Legislativo, com a controladoria geral tendo função de apoio. Já nos modelos de corte de contas, a almejada equidistância do órgão de controle se traduz no exercício da accountability por meio de competências judiciais ou quase judiciais no exame das contas dos dirigentes, ainda que essa emissão de julgamento sirva de suporte ao Parlamento e possa estar sujeita à apreciação e revisão do Poder Judiciário. Como resume Barzelay, “independentemente do tipo de sistema de governo, o padrão de relacionamento Executivo/Legislativo é relevante, principalmente por oferecer condições estruturais nas quais pode-se desenvolver, ou não, um relacionamento mais intenso entre o órgão de auditoria e seus clientes” (Barzelay, 2014, p.29).

Análises empíricas dos diversos modelos não conseguiram apontar superioridade de nenhum deles. Carlos Santiso, por exemplo, realizou análise comparativa de instituições de controle na América Latina que abarcavam os diversos tipos ideais apresentados nesta seção. Construiu um indicador de performance a partir de quatro variáveis: independência em relação ao Executivo, tempestividade dos relatórios de auditoria, credibilidade dos achados e capacidade de *enforcement* de suas recomendações. Mensurou estas variáveis para dez países com distintos modelos e não encontrou nenhuma correlação entre o desenho institucional e o desempenho dos órgãos: “a escolha de arranjos institucionais não predetermina o desempenho de agências de auditoria externa” (Santiso, 2007, p 203). Marcus André Melo converge no diagnóstico. Para ele “não há modelo institucional ideal de instituição superior de controle que possa ser discutido como parâmetro universal pelo fato que há uma variabilidade nos desenhos institucionais que têm sido adotados com êxito em contextos e tradições distintas. ” (Melo, 2008, p.7)

Marianna Willeman, em análise comparada das experiências de França, Estados Unidos, Argentina e Chile chega à mesma conclusão: inexistente modelo institucional macro cujo desenho possa ser considerado superior aos demais (Willeman, 2017, p. 123). A capacidade das ISCs fazerem valer suas decisões se vincula à relação que elas estabelecem com os demais poderes e aos mecanismos de *follow-up* das suas recomendações previstas nos diversos sistemas. O mesmo pode ser dito em relação à independência de sua atuação: o difícil equilíbrio entre aspectos técnicos e políticos na indicação de seus membros não leva a nenhuma fórmula

superior predeterminada para além de uma indicação compartilhada entre Executivo e Legislativo. Por fim, há um dilema comum às ISCs, independente do modelo adotado: a definição da sua missão prioritária. Elas oscilam entre uma postura mais repressiva ou uma mais dialógica; ora mais focada num papel de *veto player* a priori, ora em uma atuação focada no resultado - típico das auditorias de performance, que constituem uma tendência generalizada. Essa definição do seu papel prioritário é uma questão que perpassa todos os modelos de ISCs e reflete o debate o desempenho estatal que ganhou corpo no final do século passado e será detalhado na seção seguinte.

Assim, para além do modelo adotado, a incorporação da dimensão da performance em paralelo à análise de legalidade é uma realidade de todas as ISCs contemporâneas, ainda que com intensidades distintas. Se as razões para passagem da primeira “geração” dos órgãos de controle, centrada na atuação *a priori*, para uma atuação *a posteriori* podem ser compreendidas a partir do aumento do volume das transações estatais que inviabilizaram o controle prévio, o que explicaria a passagem para terceira fase, preocupada com o foco no desempenho da administração pública? Uma compreensão detalhada de como o conceito de performance moldou essa nova forma de atuar dos órgãos de controle e os dilemas e questionamentos que emergiram a partir de então serão tratados na sequência.

2.4 QUANDO O CONTROLE ENCONTRA O *NEW PUBLIC MANAGEMENT*: ACCOUNTABILITY, PERFORMANCE E SEUS REFLEXOS

A evolução dos arranjos institucionais dos órgãos de controle, suas funções e escopo de atuação passam por uma mudança significativa no final do século XX. Uma reorganização do administração estatal observada em diversos países objetivou trazer abordagens administrativas e formas gerenciais do setor privado para o setor público.

Segundo Dunleavy e Hood (1994), esse movimento questionou duas doutrinas tradicionais da administração pública: a primeira é que as organizações do setor público são "isoladas" do setor privado tanto em termos de pessoal, estrutura e métodos de negócios; e, a segunda, que elas operem segundo um conjunto preciso de regras gerais e uniformes que limitam a liberdade de funcionários em lidar com recursos, como orçamento e pessoal. Esse movimento, por outro lado, sustentaria que a organização formal do setor público e do setor privado deve ser semelhantes e que os dirigentes do setor público devem ter discricionariedade

e margem de manobra suficientes em seu trabalho diário para poder fazer uso eficiente dos recursos. Assim, a mudança passaria estes dois eixos: fazer do setor público algo menos distinto do setor privado, através de uma estrutura de incentivos e implementação de um modelo de negócios típicos da área privada; e ampliação do poder discricionário do gestor, atenuando certas amarras impostas por regras gerais e uniformes (Dunleavy e Hood, 1994, p.10)

A literatura (Hood 1991, 1995, Osborne e Gaebler 1992, Dunleavy e Hood 1994, Barzelay 2001, Dunleavy et al. 2006, Pollitt e Bouckaert, 2011) destaca a natureza "flexível e multifacetada" deste processo, que não se resume a uma teoria unificada nem a uma coleção aleatória de ideias sobre administração pública, mas um conjunto de orientações relacionadas. Numa tentativa de síntese, estas mudanças teriam com diretrizes:

a) Repensar a execução orçamentária para ser transparente em termos contábeis, com custos atribuídos aos produtos não aos insumos, e resultados medidos por indicadores quantitativos de desempenho e performance;

b) Tomar as organizações como uma cadeia de baixa confiança de relações principal / agente, vinculando incentivos a desempenho, performance e “standards” de atuação explícitos;

c) Dar preferência por formas organizacionais enxutas, planas, pequenas e especializadas em vez de formas grandes e multifuncionais;

d) Adotar, por parte da administração pública de mecanismos típicos de mercado, incluindo novas formas contratuais (como contratos competitivos), tabelas de classificação do setor público, técnicas gerenciais de qualidade e tratamento do usuário de serviços públicos como “clientes”.

A este conjunto de mudanças convencionou-se chamar “*New Public Management*”, ou “Nova Gestão Pública”. O termo “*New Public Management*” (NPM) foi cunhado por originalmente Christopher Hood no início dos anos 1990 (Hood 1991), mas, na verdade, se referia a um conceito que remontava a mais de uma década atrás. As primeiras ideias e medidas reformistas vinculadas àquilo que posteriormente veio se denominar NPM foram gestadas ao longo dos anos 70 e introduzidas substancialmente pelos governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos EUA, entre 1979 e 1980, enquanto outros países da Commonwealth como Austrália e a Nova Zelândia seguiram o exemplo em meados da década de 1980. Embora as reformas tenham definitivamente tintas anglo-saxônicas, elas se espalharam amplamente pelo mundo, implementadas em diferentes graus, em diferentes ritmos e com ênfases diferentes, impulsionadas pela globalização e por organizações internacionais dominadas pelos mesmos países, mas também nacionalmente por partidos conservadores e

neoliberais, em alguns casos em colaboração com os principais partidos socialdemocratas. (Christensen e Lægreid, 2011)

O NPM preconizou uma mudança do caráter essencialmente burocrático para um regime gerencial da gestão pública. As reformas do NPM têm, contudo, uma base teórica mista. O primeiro conjunto de ideias vem da teoria da organização econômica e concentra-se em contratos, desempenho econômico e soluções de mercado. O segundo conjunto de ideias vem da escola de pensamento gerencialista, que se concentra na primazia dos princípios gerenciais na burocracia. As tensões decorrentes do caráter híbrido – e conflituoso - do NPM resultam da contradição entre as tendências centralizadoras inerentes ao contratualismo e as tendências delegativas do gerencialismo. O NPM é, de certa forma, um amálgama de orientações potencialmente conflitantes, defendendo a simultaneamente descentralização e autonomia de um lado e mais controle central de outro.

Michael Power endossa essa visão de tratar o NPM não como um programa unitário coerente nem como uma política claramente definida, mas como uma onda de reações contra características e premissas da administração pública tradicional. Para ele, NPM seria um rótulo para um conjunto complexo e variado de transformações da administração que envolve um novo foco bifronte: controle e eficiência de custos de um lado, descentralização orçamentária e gerencial de outro. Ele se dá com a importação de mecanismos de mercado, envolvendo novas formas contratuais (como parcerias público-privadas e iniciativas de privatização), com foco em qualidade do serviço aliada a novos mecanismos de responsabilização pública, e desenvolvimento de uma multiplicidade de indicadores de desempenho para serviços públicos. (Power, 2007, p.328)

É essa responsabilização pública, com foco na construção de indicadores mensuráveis, a ponte de que liga o NPM à accountability, e, em especial os reflexos que ela teve na inserção institucional e na forma de atuação das ISCs. A busca por uma accountability mais forte foi um impulsionador de muitas reformas relacionadas ao NPM. Uma premissa fundamental era que, como destaca Per Lægreid, com uma responsabilização gerencial vertical eficaz, seguiria um melhor desempenho, mas essa correlação entre accountability e performance foi bastante contestada, como se verá adiante. (Lægreid, 2014, p. 325).

Desta forma, no que se refere ao objeto da accountability, o NPM prega a mudança do foco do processo e da obediência às normas e procedimentos para o foco no resultado, ou, na linguagem gerencial, desloca o foco dos *inputs* para os *outputs*. No tocante ao sujeito da accountability, desloca o foco de uma responsabilização coletiva para uma responsabilização

individual. E é exatamente nesse contexto que a atuação das ISCs se altera e se incrementa, ampliando sua intervenção para garantir a oferta adequada de serviços públicos.

Esta cultura de resultados marca a ascensão das auditorias de performance, focada nos “três Es”: economicidade, eficiência e efetividade. Esse novo modelo de auditoria é a face mais evidente dos impactos do NPM na atuação dos órgãos de controle, ainda que não tenha se dado por substituição do modelo de auditoria então existente. As formas tradicionais de auditoria focadas em análises financeiras e de legalidade persistem na maioria das ISC, tendo até mesmo se expandido em conjunto com os novos focos de atuação atrelados à performance.

Mas, para além dessa mudança de foco no sujeito e no objeto, talvez a mudança mais profunda tenha sido na própria “razão de ser” da accountability, ao apostar esforços em um robustecimento dos mecanismos horizontais de accountability, tais quais descritos, em detrimento dos verticais tradicionais. Lægreid sintetiza da seguinte forma as tensões que esta mudança pode trazer:

Ao invés de serem elementos integrados de responsabilidade – corpos públicos coletivos - os administradores públicos devem ser autônomos e empreendedores e prestar atenção aos sinais que recebem de seus clientes. Isso levanta a questão de saber se as reformas do NPM baseadas nas ideias de atendimento ao cliente, concorrência e contratação podem não enfraquecer a responsabilidade cívica, o comprometimento, a igualdade política e a própria accountability, mesmo que alguns aspectos do serviço sejam aprimorados. O “agenciamento” e a “corporatização” tendem a reduzir a importância dos sinais e controle políticos e dificultam o equilíbrio entre autonomia institucional e accountability. [...] Um dos principais objetivos das reformas do NPM é a melhoria do desempenho do setor público por meio de formas de prestação de contas que envolvem conexões mais diretas entre os provedores e usuários de serviços públicos. O papel da responsabilidade política foi reduzido e a exposição do gestor foi aumentada. (Lægreid, 2014, p. 326)

Portanto, além de ampliar o rol de atores e objetos da accountability, o NPM alterou o próprio equilíbrio existente entre os eixos vertical e horizontal da accountability, alterando assim o balanceamento entre legitimidade, democracia e representatividade. A orientação para dar respostas a “consumidores de serviços” tende a se opor à obrigação dos governos de prestar contas ao público em geral através de seus representantes eleitos. O fator distintivo da governança pública em relação à administração do setor privado é que a accountability pública abarca certos elementos e objetivos que lhe são peculiares, como representatividade, equidade, justiça, cidadania, e o trato de cidadãos como clientes se coloca em tensão, ao menos em tese, com direitos inerentes à cidadania.

Mas as tensões que emergem dessa relação mútua do NPM com a accountability não se resumem a aspectos conflitivos e duvidosos de algumas de suas premissas, como a relação entre accountability e performance os dilemas de se tratar o cidadão como cliente. Em que se

pese o aspecto virtuoso dos mecanismos de accountability, eles podem acarretar impactos negativos na gestão pública.

Em contraste à ideia de que a accountability, nos termos definidos pós NPM, operaria segundo a lógica de “o quanto mais, melhor”, diversos autores vêm apontando questões importantes sobre como a accountability pode gerar externalidades negativas. Um dos questionamentos basilares reside na ideia de que o aumento da auditoria se traduziria em aumento de performance. Robert Behn foi um dos primeiros a problematizar essa relação entre accountability e performance sob a ótica do papel do auditor, com ênfase nas pressuposições que ele traz e com foco nos potenciais problemas. Um deles reside exatamente em se definir o que é performance para fins de auditoria. Se essa definição estiver exclusivamente nas mãos dos auditores, a auditoria de performance se converterá numa auditoria de conformidade, só que ao invés de ter a lei como parâmetro, terá o conceito de performance do auditor. E isso não se traduzirá em melhora de desempenho propriamente dita:

O problema com a auditoria de performance é que os auditores acreditam que sua profissão é a única capaz ou autorizada a fazê-lo. E se os auditores conseguirem converter sua versão de ‘auditoria de performance’ no principal veículo para a criação de accountability pelo desempenho, a accountability pelo desempenho se tornará accountability pela conformidade. Se isso acontecer, a accountability passará a significar nada mais do que se determinado órgão - o “auditado de performance” - cumpriu a definição de desempenho do auditor de performance. E para o auditor operacional fazer sua auditoria, ele terá que estabelecer algumas regras, regulamentos, padrões ou outros critérios para que possa auditar os registros e comportamento da agência para determinar se ela realmente cumpriu os critérios de desempenho. (Behn, 2001, 202-203)

Esse fenômeno tem sido descrito pela literatura como o “dilema da accountability” (Behn, 2001, p.11; Steets 2010, p. 32) ou ainda como o “paradoxo da accountability” (Dubnick, 2005, p. 395). Essas ponderações podem ser divididas em dois grandes grupos. Em comum a eles está a combatida ideia exposta de que a auditoria é, por definição, benéfica e certamente capaz de aprimorar o desempenho de órgãos e instituições. Essa é a ideia motriz do “quanto mais, melhor”, que levou ao sobredimensionamento que a accountability passou a apresentar em muitas frentes. Nas palavras de Mark Bovens “ a accountability pública pode ser uma coisa boa, mas nós certamente podemos tê-la em excesso” (Bovens, 2005, p. 194).

O primeiro grupo responde por aquilo que se intitulou “explosão de auditoria” (“*audit explosion*”). O termo, estabelecido por Michael Power (1994, 2007), se refere ao processo de crescimento de auditorias e práticas de monitoramento associadas ao processo de reforma da administração pública. Cuida-se de uma abordagem essencialmente descritiva do fenômeno da expansão da auditoria, tanto de intensidade como de domínios sobre os quais atua. Ela se

alicerça na erosão da confiança social na administração pública e nas mudanças gerenciais do setor público, que passaram a exigir mais accountability, verificação e controle, ainda que calcados em procedimentos muitas vezes meramente ritualísticos. Com tintas marcadamente britânicas em sua origem, a teorização é refinada ao longo do tempo para dar conta do sobredimensionamento do controle em outros contextos locais, como se verá.

Um outro grupo joga luzes não no dimensionamento em si, mas especialmente nas consequências desse processo. Esta frente corresponde àquilo que Arie Halachmi tratou como “sobrecarga de accountability” (“*accountability overloads*”), isto é, a transmutação de mecanismos de accountability em patologias ou disfuncionalidades (Halachmi, 2014). Sob este rótulo se concentram um conjunto de críticas amplas a efeitos deletérios do aumento do controle, direcionadas, sobretudo, às externalidades concretas da atuação das ISCs. Em outras palavras, o excesso de peso que uma ampliação desenfreada de mecanismos de accountability pode trazer, levando à conversão de boas intenções de aumento de efetividade da gestão em medidas que, ao fim, acabam por enfraquecer a própria gestão. Trataremos de cada um destes dois blocos de forma mais detalhada nas seções subsequentes.

2.5 A TEORIA DA EXPLOSÃO DE AUDITORIA

Michael Power define a teoria da “explosão de auditoria” como o aumento das práticas de auditoria e monitoramento relacionadas associadas aos processos de reforma da gestão pública (Power, 1994). Esse crescimento foi mais notável no contexto do Reino Unido durante os anos 80 e início dos anos 90, mas também foi evidente em graus variados em outros países onde ocorreram reformas no setor público. Surgiria assim uma verdadeira “sociedade de auditoria”, obcecada com “rituais de verificação” em todos os domínios de atividade e minando a confiança em determinadas categorias profissionais. (Power, 1999; O’Neill, 2002). Esse duplo influxo, caracterizado, de um lado, pela incorporação de uma agenda reformista estatal e, de outro, pela erosão da confiança social que amplia demandas por accountability marcariam o fenômeno da “explosão”.

Sua teoria surge nos anos 1990 e é estruturada essencialmente a partir de um foco explicativo central e um contexto específico. Este foco explicativo busca dar respostas ao surgimento dos novos padrões e intensidades de auditoria e inspeção, e o contexto específico é o britânico. Posteriormente, escritos mais recentes passam a incorporar também uma

perspectiva comparada de países para além do Reino Unido e um segundo foco, crítico, que visa debater as consequências desse novo desenho institucional sob a perspectiva de controladores e controlados, explorando assim os diversos efeitos que tal mudança acarreta nos serviços públicos.

A análise de Power se inicia com o delineamento do que ele chama de modelo tradicional de auditoria (Power, 2007, p. 326). Este era o modelo que vigorava até os anos 80, marcado por instituições tecnocráticas, relativamente invisíveis, focadas na atuação *ex-post* e revestidas de certo manto de neutralidade. Tal modelo de auditoria financeira tradicional no setor público ainda constitui a base de muitos sistemas de controle e está longe de ser substituído, concentrando-se, principalmente, na regularidade e legalidade das transações (Power, 2007, p. 327). Aí reside um importante ponto sublinhado por Power: a emergência de novos paradigmas de auditoria vem complementar o modelo “tradicional” existente, mas não substituí-lo.

Power não fornece uma definição fechada e restrita do que considera “auditoria”, o que o levou a receber críticas pela falta de precisão conceitual. A crítica sustenta que tal delimitação conceitual seria “crucial” se alguém “vai fazer alegações sobre o surgimento de uma sociedade de ‘auditoria’ ou os efeitos de se tornar ‘auditável’” (Humphrey e Owen, 2000, p. 41). No entanto, o autor prefere tratar a auditoria como uma “ideia” que se espraia:

(...) para compreender a explosão da auditoria importa menos o que as diferentes práticas de auditoria "realmente são" - a agonia infinita de definições - mas como a ideia de auditoria assumiu um papel tão central na política tanto do setor público quanto do privado. A ideia de auditoria molda as concepções públicas dos problemas para os quais é a solução; é constitutivo de um certo estilo regulatório ou de controle que reflete compromissos profundamente arraigados com a verificação e a confiança. (Power, 1999, p 6-7)

Assim, a teoria é construída a partir desta “ideia” e de como ela se materializou ao longo do tempo. As instituições responsáveis pelo exercício deste controle se caracterizavam por ter em seus quadros auditores cuja função era desprovida de “glamour”, gozando assim de baixo prestígio e relevância na hierarquia do setor público. O autor sintetiza da seguinte forma:

Antes da década de 1980, as Instituições Superiores de Controle (ISC) em diferentes países tendem a ser organizações tecnocráticas relativamente invisíveis dentro da administração pública estruturada, dominado por um foco em transações e sistemas, com, na melhor das hipóteses, um papel menor nos discursos políticos da gestão pública. Talvez a auditoria mais tradicional de todas seja refletida no início da história do *General Accounting Office* (GAO) dos EUA, que adotava um modelo de autorização de transação *ex ante*. Isso logo se tornou impraticável devido ao volume

de transações e deu lugar a avaliações *ex-post* de conformidade legal (Power, 2007, p. 328)

Note-se que neste ponto o autor compartilha da visão apresentada anteriormente de Posner e Shahan segundo o qual o GAO americano pode ser tomado como um protótipo dessa “evolução” do papel das instituições de controle pelo seu pioneirismo, ainda que com matizes que serão detalhadas adiante.

Assim, nesse modelo predominante nos anos 60 e 70 era praticamente impensável considerar o auditor um agente da transformação e reforma do setor público. Isto, no entanto, muda radicalmente com o advento do NPM. É exatamente como oposição às premissas que embasavam o modelo tradicional de auditoria que Power caracteriza o NPM, que radicalizou certas críticas a este modelo vigente e tomou emprestadas soluções do mundo corporativo privado. Ainda que o NPM tenha adquirido formatos e intensidades distintos a depender de cada país, Power sustenta ser possível identificar *drivers* comuns, isto é, forças motrizes deste processo, tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda.

Sob a ótica da demanda, o primeiro desses drivers seria a emergência de políticas exigidoras de maior responsabilização dos agentes públicos, aliados a preferências neoliberais por ferramentas que permitam o exercício do controle econômico à distância abrangendo instrumentos “gerencialistas” de controle, orçamento e qualidade. O segundo, emergência de condições relativamente objetivas da restrição fiscal, criadas a partir uma determinação política para reduzir os gastos públicos como um todo. Finalmente, um terceiro motor deste processo era uma preocupação de longa data com a eficiência e qualidade dos serviços do setor público, que poderiam ser agora expressos em termos de desempenho, responsabilidade de gestão e foco no cliente. (Power, 2007, p. 329)

Também é possível identificar *drivers* desse movimento sob a ótica da oferta. A existência e legitimidade de grupos profissionais de auditores e consultores, dispostos e capazes a redefinir seu trabalho em nome de novas demandas políticas e jurídicas. Portanto, Power sustenta que essa classe profissional de consultores, auditores e avaliadores reinventam a atividade de auditoria e se alçam hierarquicamente no seio do Estado, colocando-se como portadores das “melhores práticas de gestão”. Essa ascensão hierárquica desse grupo se dá um prejuízo relativo de prestígio e poder de outras categorias profissionais tradicionais, como médicos e professores.

Mas a existência desta categoria profissional de auditores foi uma característica peculiar de alguns países como o Reino Unido. Em outros, ressalta o autor, como Alemanha ou Japão, onde inexistia essa classe profissional estruturada de contadores e auditores externos, ou

mesmo nos EUA, onde ela era menos prestigiada, esta “explosão” foi relativamente reduzida. Nestes locais, as elites profissionais existentes, tanto de funcionários públicos como de prestadores de serviços foram capazes de absorver parte destas pressões gerencialistas e manejar mudanças dentro de seu próprio contexto. De outro lado, a persistência de padrões legalistas de controle em outros contextos reforçou a ideia de que fatores institucionais foram determinantes para dimensionar esta referida explosão.

Estas distinções da extensão do fenômeno da explosão de auditoria a depender do contexto institucional em que ele se insere levou Power a conjecturar explicações para o fato dele ter se dado de forma bem mais intensa no Reino Unido do que nos EUA. Originalmente, a teorização de Power era centrada exclusivamente no caso britânico, e um teste útil dos méritos explicativos desta teoria estaria na sua aplicabilidade a outros contextos. E no caso dos EUA, aquela que é tida como a “bíblia” do NPM americano, “Reinventando o Governo” de Osborne e Gaebler (1992), aposta em reengenharia de processos e em melhorias na resposta ao “cliente” de serviços públicos, mas não em auditoria e monitoramento. Uma possível resposta para a diferença de intensidade da explosão de auditoria é que no caso britânico ela foi parte de um processo amplo de reforma institucional através de agências de caráter regulador, tanto novas quanto existentes, aí incluídos órgãos de auditoria e inspeção. Foi o caso da *Audit Commission*, criada em 1983, criada para tratar das reformas dos governos locais na Inglaterra e impactaram não só na reforma da gestão, mas sobretudo numa redefinição da fronteira entre a esfera pública e a privada. Esse novo arranjo institucional não afastou o Poder Executivo da gestão pública, ao contrário, a utilização de auditoria e instrumentos de controle aumentou o escopo da possível intervenção estatal, e o mesmo efeito pode ser observado em outros países da Commonwealth, como Nova Zelândia e Canadá. No Reino Unido, não apenas havia um “exército” de contadores e auditores prontos e dispostos a se reinventar, mas as estruturas legislativas e judiciais existentes de controle eram relativamente fracas, carentes de autoridade de controle efetiva como a observada em outros países (Power, 2007, p. 330)

Em oposição, os EUA têm uma longa tradição de poderosas agências reguladoras e órgãos de controle que datam da década de 1930, aperfeiçoados ao longo das décadas seguintes, até a instituição, nos anos 1970, das Inspetores Gerais. Uma hipótese para o caso americano então seria que o boom da supervisão estatal teria ocorrido antes, a partir dos anos 1960, paralelamente à implementação do estado de bem-estar-social, o que explicaria também o pioneirismo do GAO na avaliação de programas e políticas. Portanto, assim no Reino Unido como nos EUA as reformas vinculadas ao NPM foram motivadas por preocupações neoliberais muito semelhantes sobre a qualidade da gestão pública e a capacidade do Estado de dirigir e

controlar. No entanto, nos EUA, essas mudanças ocorreram dentro de um conjunto mais estável de arranjos institucionais do que no Reino Unido, no âmbito de uma “explosão de supervisão regulatória” que já havia ocorrido na década de 1960. Em suma, uma comparação entre os casos dos EUA e do Reino Unido sugere que a teoria original da explosão da auditoria pode ser adaptada para levar em conta as diversas condições institucionais sob as quais esse crescimento de controle e monitoramento estatal pode ocorrer. (Power, 2007, p. 332)

Christopher Hood também empreendeu um estudo comparado desse fenômeno. Assim como Power, partiu da análise do caso britânico tomando por base dados quantitativos do serviço público do final do séc. XX (Hood et al, 1999). Enquanto o setor público em âmbito nacional no Reino Unido foi reduzido em mais de 30% e os governos locais em cerca de 20%, os órgãos de regulação e controle²¹ passaram por um expressivo aumento, tanto em número de órgãos quanto em orçamento – fato que Hood comparou à célebre correlação de Northcote Parkinson segundo a qual, no início do século XX, o número de funcionários do Almirantado Britânico crescia à medida que o número de navios de guerra diminuía. Ele afirma:

A regulação no governo do Reino Unido não é apenas um grande negócio; é também um boom. Nas últimas duas décadas, parece ter crescido constantemente, tanto nos gastos diretos quanto em número de órgãos. [...] As organizações reguladoras não apenas aumentaram em número, como também aumentaram substancialmente suas demandas sobre o orçamento público. De fato, os gastos com esses reguladores parecem ter crescido mais do que o número de órgãos desse setor. Em uma época em que os governos aspiravam ser mais enxutos e austeros em nome da eficiência, os reguladores, como grupo, não mostravam sinais de se tornar mais econômicos: porque eram exatamente os instrumentos escolhidos para tornar o restante do serviço público mais enxuto e austero. (Hood et al, 1999, p. 28-29).

Hood parte então para uma análise das evidências disponíveis referentes à burocracia britânica no período compreendido entre 1976 e 1995. E destaca como os movimentos entre controladores e controlados seguiam direções opostas:

Estimamos que houve uma duplicação de gastos pelos reguladores do governo central e aumentos em um fator de pelo menos o dobro nos governos locais [...] Os gastos em órgãos públicos de auditoria pelo menos dobraram; aumentou três vezes para as inspeções e cresceu pelo menos quatro vezes em alguns outros casos. [...] O número total de funcionários públicos caiu mais de 30% entre 1976 e 1995 (Cabinet Office 1995: 47). Os números das autoridades locais caíram 21% no mesmo período (DOE 1996: 57). Mas o pessoal total nos reguladores do setor público foi dramaticamente na outra direção, com crescimento estimado de 90% entre 1976 e 1995. Parte desse crescimento veio de órgãos reguladores estabelecidos há muito tempo que contrataram pessoal extra (com um aumento médio de 60%, conforme mostrado na

²¹ Hood utiliza um conceito amplo de órgãos de regulação e controle que denomina “reguladores” (*regulators*) e que abrange “órgãos de auditoria pública; inspetoria e equivalentes; ombudsman e equivalentes; agências centrais e departamentais de regulação”, dentre outros

Tabela 2.3), e alguns da criação de novos órgãos de controle. O investimento geral, em termos de gastos com reguladores, pelo menos dobrou. Quatro dos cinco tipos de reguladores para os quais pudemos calcular os gastos ao longo do tempo apresentaram taxas de crescimento real médias entre três e seis vezes maiores que o crescimento real nas despesas do governo geral entre 1976 e 1995. (Hood et al, 1999, p. 30-31)

Assim, Hood pretendeu demonstrar com base nas evidências disponíveis do setor público britânico que, ao menos para realidade do Reino do Unido, era claramente perceptível o significativo aumento que os órgãos de controle adquiriram entre os anos 1970 e 1990, tanto em termos quantitativos quanto orçamentários, contrastando portanto com um cenário geral de enxugamento e racionalização da máquina pública preconizados pelas reformas gerenciais vinculadas ao NPM.

Hood se questionou então se esse quadro representaria uma idiosincrasia britânica ou se estes padrões também seriam observáveis em outros países, e dentro destes países se o fenômeno seria observável em todas as áreas de governo. A partir de uma análise de 24 casos - oito países e três áreas distintas de governo²² -, conclui que esta expansão do controle revela uma mistura de “comunalidade e diversidade” que dependeria, essencialmente, dos pontos de partida, tradições, setores da política sob o qual ele impactou. Os resultados apontam que, em comum, restou demonstrado que a reforma do Estado remodelou a atuação do controle de alguma forma em todos os casos. No entanto, a intensidade e a forma como isto ocorreu variam significativamente caso a caso. Nas palavras de Hood:

Que padrões gerais podemos detectar, quais são as várias dinâmicas que parecem estar acontecendo e como as mudanças de controle estatal discutidas neste livro se relacionam com todos os processos muito discutidos de modernização e globalização? Evidentemente, esses processos formam o pano de fundo de qualquer estudo sobre a mudança de controles nos sistemas governamentais contemporâneos. A chamada era da informação, sem dúvida, fornece um contexto diferente para o controle sobre o governo do que as eras tecnológicas anteriores. É óbvio que os controles sobre o governo hoje ocorrem em um mundo onde as ideias podem viajar rapidamente, onde os estados desenvolvidos enfrentam problemas políticos semelhantes e onde os burocratas, políticos e seus conselheiros têm maneiras de interagir entre si dentro e através das fronteiras do estado que não estavam disponíveis para seus pais ou avós. Mas a comunalidade dos problemas não leva necessariamente à comunalidade da resposta [...] No mínimo, este livro mostrou que existem variações substanciais no controle sobre o governo e não há mais sinais de uma resposta comum em todo o mundo (Hood et al, 2004, p. 205)

Portanto, a partir da sua formulação original no início dos anos 90, a teoria da explosão de auditoria, com enfoque essencialmente britânico, foi incorporando relativizações fruto de

²² São eles: EUA, Japão, França, Alemanha, Reino Unido, Holanda e Noruega, para as áreas de sistema prisional, ensino superior e controle do alto escalão governamental. (Hood et al, 2004)

perspectivas comparadas em diversos países e contextos. Se a análise empírica do comportamento da máquina pública britânica evidencia esta explosão, como demonstrou Hood, a transposição desta realidade para outros contextos merece cuidados. O componente explicativo passou assim por um refinamento para tomar em conta a variação no escopo, momento e intensidade de uma explosão de controle em diferentes países (Power 2000; Hood et al. 2004), levando em consideração os distintos padrões que as reformas do NPM tomaram em diferentes países e como ele forjaram distintos arranjos institucionais do sistema de controle até mesmo para além do ideário do NPM. Power, em escritos posteriores, também reconhece que a ideia de explosão necessita de um refinamento que demanda “sensibilidade comparativa”, de forma que seja capaz de explicar o fenômeno em outros contextos que não apenas o britânico, ou diretamente ligado à agenda do NPM (Power, 2003; 2007).

De outro lado, Power (2007) incorporou também uma dimensão crítica na sua teoria, de caráter consequencialista, que não estava presente de forma clara na formulação inicial. A teoria da explosão da auditoria já sugeria que, contra os mitos tradicionais de neutralidade, o crescimento da auditoria tem impactos significativos no comportamento além daqueles pretendidos pelos processos de reforma da NPM, mas não se aprofundava neles. Uma série de trabalhos, de diversos autores nas mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social demonstravam os efeitos marcantes e frequentemente perversos da explosão da auditoria. Power foi pioneiro na descrição do fenômeno, e incorporou posteriormente o debate crítico que despertou na literatura.

A ideia de “sociedade de auditoria” forneceu assim um motivo organizador para o surgimento de críticas às reformas do serviço público - primordialmente no Reino Unido - relacionadas ao NPM. As práticas de trabalho de grupos profissionais nas áreas de saúde, educação, segurança pública, assistência social, dentre outras, foram afetadas pelas reformas, e suas rotinas foram transformadas, em maior ou menor grau, por demandas de accountability. Como salienta Power (2007), a reação crítica que é construída a partir da ideia de “sociedade de auditoria” se concentra em defender a importância da autonomia profissional, demonstrando o declínio da confiança na administração pública e o aumento da ansiedade desses atores, além de analisar as consequências não intencionais de metas auditáveis, que prejudicam a própria qualidade do serviço as reformas pretendiam melhorar.

O questionamento da suposta neutralidade da auditoria é um ponto central dessa perspectiva crítica. A auditoria não é, e nunca foi, para Power, uma forma pura de observação independente do domínio observado, embora esse ideal seja encontrado em livros didáticos e se reflita no modelo tradicional discutido acima. A auditoria sempre se constrói em uma relação

transformadora com as organizações, indo além de projeto técnico de construção de indicadores e sistemas de controle, abrangendo também a transformação no modo de governança e impactando diretamente nas organizações e indivíduos dentro delas. Assim, a explosão da auditoria pode ser caracterizada pela transferência de poder institucional para os órgãos de auditoria que decidem sobre uma ampla gama de questões e que, por definição, ultrapassam sua jurisdição puramente de auditoria para se tornarem formuladores de políticas de fato. (Power, 2007, p.335)

Portanto, esse crescimento da auditoria e de sistemas de controle que buscam representar o desempenho de maneira a torná-lo facilmente auditável é capaz de gerar um declínio da confiança organizacional, o que leva a criação de procedimentos burocráticos complexos e inúteis que culminam por desfocar a atuação estatal. Como alerta Johan Olsen, “as demandas por accountability podem ser um sinal de que uma democracia funciona bem. No entanto, um aumento nas demandas por accountability pode desafiar a ordem política e sinaliza que as coisas não funcionam bem” (Olsen, 2017, p. 745). Verifica-se aqui também mais uma expressão contraditória da incorporação do ideário do NPM às práticas de órgãos de controle: o almejado deslocamento do foco burocrático para o gerencial representou, em muitos aspectos, o reforço e incremento de procedimentos burocráticos.

A auditoria expandida também levaria a uma preocupação excessiva com representações de desempenho individual e coletivo de agentes públicos e geraria por parte deles estratégias defensivas e limitadoras da inovação. Some-se a esse quadro os custos financeiros ocultos de procedimentos institucionais criados exclusivamente para atender às complexas demandas dos órgãos de controle. Power sintetiza:

[...] a teoria da explosão da auditoria sugere uma relação mais complexa entre auditoria e confiança, ou seja, onde a função de produção de confiança ameaça se tornar um fim em si mesma, uma indústria autorreprodutora. Primeiro, a teoria sugere que, pelo menos em alguns países, os sistemas políticos exigiram mais processos de auditoria do que podem oferecer, refletindo uma confiança institucionalizada na auditoria como um instrumento político que pode simplesmente ser mal orientado. Segundo, o papel da auditoria na produção de confiança deve ser relativizado por estudos que demonstrem que a atuação das auditorias pode [...] criar uma preocupação excessiva com representações de desempenho e jogos associados, com impactos negativos na qualidade do serviço público. (Power, 2007, p.336)

Assim, estruturou-se um complexo debate sobre os desdobramentos dessa explosão de auditoria, focada em analisar as externalidades do processo sob diversas perspectivas. Esse conjunto de potenciais disfuncionalidades e patologias pode ser reunido sob aquilo que Halachmi tratou como “sobrecarga de accountability”.

2.6 A TEORIA DA SOBRECARGA DE ACCOUNTABILITY

Arie Halachmi define a sobrecarga de accountability como o resultado de esforços descoordenados para garantir a accountability, independentemente dos seus custos de oportunidade. Abarca um conjunto de análises que tem como ponto de partida a ocorrência da explosão de auditoria e se debruça de forma crítica sobre as consequências dela. Para o autor, ninguém questiona a necessidade de accountability para garantir o bom funcionamento das organizações em geral, e públicas em particular. Poucos, no entanto, consideram a perspectiva de que muita ênfase na accountability possa resultar em comprometimento não intencional, mas sistemático, de eficiência e eficácia. (Halachmi, 2014, p.560). É isso que marca exatamente o paradoxo da accountability, já que o motor das reformas do NPM era garantir a eficiência e efetividade, que, de alguma forma, acabam minadas por esta sobrecarga. A sobrecarga de accountability comprometeria assim a produtividade, a capacidade de resposta e a qualidade do serviço. A presente seção se debruçará sobre algumas das principais reflexões da literatura sobre tema.

O debate sobre a plausibilidade dos controles burocráticos remonta às origens da administração pública (Koppell, 2005). Em clássica obra dos anos 1980, “*Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*”, Eugene Bardach e Robert Kagan já alertavam como o espraiamento da accountability sobre novos domínios pela ação estatal pode gerar efeitos indesejados e esvaziar a própria ideia de accountability:

O risco de ter o estado empurrando os requisitos de accountability para os limites e espaços mais profundos da vida social é que, no longo prazo, todos serão responsáveis por tudo, mas ninguém assumirá a responsabilidade por nada. Assim, a responsabilidade social dos reguladores, no final, deve ser não simplesmente impor controles, mas ativar e utilizar a consciência e os talentos daqueles que procuram regular. (Bardach e Kagan, 1982, p. 323)

Nesse sentido, ainda que a temática remeta às primeiras discussões sobre administração pública e a utilização do termo “sobrecarga de accountability” já se encontrasse na literatura no final do século passado (Braithwaite, 1999; Brennan, 1999), o mérito de Halachmi foi ter sistematizado a discussão em suas diversas frentes.

Mark Bovens, Thomas Schillemans e Paul Hart abordam a questão a partir da crítica recorrente de muitos gestores públicos acerca dessa sobrecarga, com referência à crescente teia normativa, cada vez mais densa, que especifica confusos critérios para a conduta administrativa com a adoção de práticas de controle que são minuciosas, demoradas e paralíticas em seus efeitos. Estes gestores reclamam da imposição de ideias racionalistas sobre o desenho e a implementação de políticas públicas em um mundo de práticas administrativas que é complexo, político e cheio de incertezas, o que faz com que esta imposição de critérios racionalistas esteja fadada a encontrar muitos exemplos de ineficácia e ineficiência. Em tom anedótico, esses gestores afirmam que passam metade do seu tempo explicando a todos os tipos de fóruns de órgãos de controle o que pretendem fazer, e a outra metade explicando a estes mesmos órgãos porque não conseguiram fazer isso tudo. Outro aspecto da crítica a partir da perspectiva dos gestores se refere à incerteza e os custos associados a serem forçados a responder a padrões pouco claros, irreais, ou mesmo impraticáveis em uma constante mudança das regras do jogo: “adicionar novas camadas ao já volumoso bolo de exigências de accountability traz pouco ganho para o interesse público e acrescenta ainda mais burocracia.” (Bovens, Schillemans e Hart, 2008, p 228).

Hans De Bruijn trata dos efeitos ambíguos da mensuração de performance por parte dos órgãos de controle. Por um lado, esse exercício da accountability por parte das organizações de controle com foco na mensuração de performance e produtividade aumenta a transparência, incentiva resultados, “moldando de forma elegante” essa accountability. Porém, de outro, esse processo bloqueia inovações. Uma organização confrontada com a medição de desempenho concentrará esforços para otimizar seus processos para garantir que possa atingir sua meta de desempenho da maneira mais eficiente possível. Isso pode ser um forte incentivo para pensar em “vacas leiteiras” (“*cash cows*”): quais processos podem gerar mais entregas de maneira relativamente simples, maximizando assim a produtividade? O pensamento da “vaca leiteira” implica que determinado órgão, apesar de maximizar seus indicadores, minimiza seu rendimento efetivo, muitas vezes às custas da inovação, fenômeno também denominado de “ossificação”. Inovar é explorar o desconhecido e aceitar o risco de que os resultados sejam diferentes ou menores do que o esperado. Como consequência, a inovação pode prejudicar a produtividade mensurável no curto prazo de um órgão. A medição do desempenho estimularia a reprodução constante de velhas e seguras práticas já existentes. (De Bruijn, 2002, p.582).

Em linha semelhante, há uma vertente de crítica que reside naquilo que Halachmi denomina como “síndrome do despertar”, que corresponde a uma ênfase excessiva na visão de curto prazo em detrimento de uma visão mais ampla. Muitos programas e políticas só geram

resultados no médio e longo prazo, mas a pressão que a rede de accountability exerce por indicadores mensuráveis positivos pode levar ao deslocamento do foco finalístico para um foco imediatista. Síndrome do despertar seria essa tendência a sobrevalorizar um aparente sucesso momentâneo antes de garantir que as consequências a longo prazo sejam atingidas (Halachmi, 2005, p. 259) o que poderia ser considerado como mais uma das externalidades que os incentivos incorretos gerados pela sobrecarga de accountability pode trazer ao setor público.

Talvez a crítica mais compartilhada na literatura seja, portanto, que a explosão de auditoria tenha incentivado os gestores públicos a “jogar o jogo”. Mensurar, promover ou sancionar determinadas condutas pode ser um grande incentivo para o jogo. Órgãos públicos podem aumentar sua produtividade de acordo com os padrões do sistema, mas esse aumento na produção não tem significado real, ou um significado negativo do ponto de vista profissional. Isso é conhecido como “jogar com os números”. O desempenho não tem significado social ou apenas é muito limitado. (De Bruijn, 2002, p.581, Pollitt, 2003, p.47).

E como a expansão da accountability envolve não apenas o monitoramento de indicadores de desempenho, mas, em grande medida a imposição de sanções, esses jogos acabam se convertendo em “jogos de risco” e “jogos de empurra” (“*blame games*”), como definiu Christopher Hood (Hood, 2002). Em um contexto policialesco de vigilância da gestão, é natural que servidores públicos passem a atuar no modo defensivo. Os órgãos públicos passam a ter uma atitude hipercautelosa ao divulgar informações que possam levar a culpa ou responsabilização e a aumentar os recursos que eles deslocam da sua atividade fim para atividades meramente burocráticas de caráter eminentemente defensivo. Ao canalizar recursos para atividades eminentemente voltadas para redução de riscos e responsabilizações, órgãos deixam de destiná-los para aquelas que seriam efetivamente sua atividade fim. De outro lado, como atuação estatal é complexa e envolve diversos atores, é geralmente é muito difícil identificar um ator específico cuja contribuição seja suficiente para torná-lo diretamente responsável por um resultado indesejado. Se o processo de responsabilização ocorrer num ambiente policialesco e orientado para a busca de culpados, as partes interessadas podem concentrar sua energia em colocando a culpa nos ombros dos outros. Para Hood, a accountability – no sentido de apontar a culpa – e essa noção de “evasão de culpa” seriam duas faces de uma mesma moeda, e política de responsabilização se converteria num “jogo de gato e rato” (Hood, 2014, p. 608). Onde essa estratégia ajuda a esclarecer responsabilidades, esse encaminhamento pode ser positivo, mas muitas vezes estes “jogos de empurra” (“*blame-avoidance*”) tendem a obscurecer responsabilidades e restringir o alcance dos debates públicos apenas à aplicação de sanções (Schillemans e Bovens, 2011, p. 7).

Portanto, há um claro *trade-off* entre accountability e eficiência se considerarmos o tempo gasto e os recursos financeiros consumidos na atividade de prestação de contas em sentido amplo, em detrimento do uso destes mesmos recursos para ampliar, de fato, o desempenho e a boa prestação de serviços públicos (Behn, 2001, p. 11). Halachmi destaca o custo de oportunidade pouco mencionado de se aprimorar a capacidade de responsabilizar órgãos e servidores. Diminuir a capacidade de um órgão de atuar sobre a realidade em função do deslocamento de recursos de suas atividades finalísticas para uma capacidade aprimorada accountability pode ser questionável. As muitas referências na literatura sobre as virtudes da mensuração de desempenho e aprimoramento da accountability raramente abordam o custo sistêmico ou social real em comparação com os escassos benefícios comprovados obtidos. O motivo, segundo Halachmi, é a suposição não comprovada de que o ato de introduzir a medição de desempenho sempre resulta em aprimoramento da accountability como um valor social simbólico. E essa aposta na simbologia da accountability pode ser vista como um “luxo que poucas comunidades podem pagar”. (Halachmi, 2002a, p. 233)

Há ainda os que apontam a existência de uma "armadilha de accountability": à medida que os gestores públicos são avaliados e controlados com mais frequência e intensidade, melhoram o atendimento aos requisitos impostos pelos órgãos de accountability, mas não necessariamente com um desempenho melhor no mundo real da formulação de políticas e na prestação do serviço público. É o risco de que, na busca pela aparência de accountability, seja sacrificada a genuína accountability para os cidadãos (Kelly, 2007, p. 93; Bovens, Schillemans e Hart, 2008, p. 228). Em outras palavras, a busca por accountability e transparência em geral, e o uso da medição de desempenho e performance em particular buscam garantir que as coisas sejam feitas corretamente, mas não necessariamente que as coisas certas sejam feitas. Versões desse mesmo argumento são apresentadas como a imposição de uma “visão de túnel”, que implicaria em uma ênfase nos fenômenos quantificados no esquema mensuração da performance às custas de aspectos não quantificados do desempenho (Thiel e Leeuw, 2002, p. 269)

Outra frente de críticas correlata à multiplicidade de parâmetros de controle é a que se refere à multiplicidade de atores do controle. Apesar da frequente existência, como visto, nos mais variados países, de uma Instituição Superior de Controle, com posição hierárquica privilegiada e concentração de determinadas competências de controle, raramente ela desempenha seu exercício de forma isolada. As ISCs se inserem numa rede de instituições com atribuição de controle, que marcam o exercício contemporâneo da accountability intraestatal.

A questão que surge é: como um sistema de múltiplas instâncias, não raramente sobrepostas e com órgãos de controle relativamente concorrentes pode funcionar?

Esse foi um dos primeiros questionamentos levantados sobre o tema, ainda na década de 1990. Geoffrey Brennan pontuava como a difusão excessiva da accountability acabava a esvaziando, isto é, ser responsável perante uma série de atores reduz a responsabilidade perante qualquer um deles (Brennan, 1999, p. 95). Schillemans e Bovens apontam que, de partida, essa rede de órgãos de controle tende a resultar em expectativas conflitantes. É difícil para gestores lidarem com expectativas e prioridades distintas que emergem de distintos fóruns de accountability: “É muito difícil para um órgão ser *accountable* se o critério de accountability é controverso”(Schillemans e Bovens, 2011, p. 6). Klingner *et al* detalham essa questão das expectativas conflitantes:

As relações de accountability constituem a arena institucional em que os administradores precisam gerenciar diversas expectativas. A accountability é alcançada através dos mecanismos, procedimentos e estratégias desenhados para comunicar expectativas entre órgãos responsáveis e administradores públicos. Os administradores públicos geralmente enfrentam combinações de expectativas que refletem pressões múltiplas, diversas, mutáveis e conflitantes (Klingner et al, 2002, p. 120)

Em direção semelhante, Michael Dowdle sustenta que a accountability no setor público passe por uma “crise”, fruto da fragmentação do discurso em torno dela motivada pela pluralidade de atores desarticulados, gerando inconsistências nas diferentes lógicas subjacentes, o que acabaria por esvaziar suas práticas. (Dowdle, 2017, p. 198; Bovens, Schillemans e Hart, 2008, p. 229)

A extensão dos problemas potenciais que esta multiplicidade de arenas sobrepostas de accountability pode gerar vai variar consideravelmente em função do desenho institucional que o país adote. Em muitos casos, essa multiplicidade pode ultrapassar o mero conflito de expectativas e se converter em demandas efetivas conflitantes. É o que Jonathan Koppell denominou “desordem de múltiplas accountabilities”, que mina a eficácia organizacional, uma vez que a multiplicidade se converte em incerteza. Essa aura de incerteza que circunda a accountability pode se evidenciar na aposta retórica na dimensão da responsividade da noção de accountability, mas a essa ênfase termina “quando as coisas dão errado”. Aí entram em cena as dimensões de “controlabilidade” e responsabilização, isso é, a face potencialmente sancionatória da accountability. Na ausência de expectativas claras, resta aos órgãos gerenciar os muitos significados de accountability, e, algumas vezes, tirar proveito dessa incerteza para justificar comportamentos questionáveis e evitar possíveis sanções. E o resultado mais evidente

– e grave – é um descontentamento generalizado com as instituições públicas. (Koppell, 2005, p. 105)

A gestão dessas expectativas conflitantes pode tomar diferentes formas. Barbara Romzek e Melvin Dubnick apontam que esse problema dos “múltiplos mestres” ou de uma accountability de muitas mãos e expectativas conflitantes se constitui em um dilema inescapável e contínuo que pode gerar atitudes distintas nos administradores públicos. O gerenciamento desse dilema é um desafio que pode ser enfrentado de várias maneiras e os gestores públicos enfrentam escolhas de papéis que variam de não fazer nada e se preparar para o "controle de danos", a tomar a iniciativa e a moldar as situações e expectativas que seus órgãos podem enfrentar. Romzek e Dubnick consideram essas alternativas como um *continuum* e identificam quatro orientações que os gestores públicos podem assumir no enfrentamento dessa questão: passividade, reação, adaptação e controle estratégico. A Figura 2.3 ilustra essa tipologia de posturas:

Figura 2.3: Posturas possíveis para gestão do problema de múltiplas accountabilities

<i>Postura:</i>	Passiva	Reativa	Adaptativa	Estratégica
<i>Foco em:</i>				
Ambiente	-	-	-	√√√
Situações	-	-	√√√	√√√
Consequências	-	√√√	√√√	√√√

Fonte: Adaptado de Romzek e Dubnick, 1998, p.11

A passividade, isto é, ignorar ou manter uma postura indiferente em relação ao dilema da multiplicidade é, por definição, a ausência de uma solução para o problema de gerenciamento. Assumir essa escolha sujeita os gestores públicos à uma posição vulnerável, e por isso, pode ser vista como uma escolha imprudente, mas alguns gestores podem achar que não têm outra opção, dadas o ônus de tomar uma postura mais ativa. Os gestores reativos, por outro lado, são aqueles que concentram sua atenção em lidar com as consequências que o dilema multiplicidade traz para si e para seus órgãos. Ao invés de monitorar ou tomar ações antecipadas à luz das expectativas, os gestores reativos optam por esperar e ver o que resultará de uma determinada situação e lidar com as consequências eventualmente resultantes. Já os gestores

adaptativos optam por avaliar situações emergentes e tomar medidas antecipadas para minimizar as consequências onerosas. Finalmente, os gestores estratégicos encaram seu trabalho como a gestão do ambiente de trabalho dos seus órgãos a fim de ajudar a moldar e até mesmo controlar o dilema da multiplicidade de accountability existente, buscando influenciar as consequências prováveis. Isso inclui a adoção mecanismos de lobby e outros comportamentos estratégicos possíveis. (Romzek e Dubnick, 1998, p.11). Uma vez mais, esta é uma tipologia ideal que não deve ser encarada de forma estanque, mas sim com um *continuum*, e busca explicitar como essa dimensão da sobrecarga de accountability desloca o foco finalístico da ação de diversas agências públicas de suas atividades essenciais para o gerenciamento dessa “desordem”, ainda que este gerenciamento possa tomar distintos contornos. Em suma, tanto a multiplicidade de atores quanto a multiplicidade de parâmetros geram um contexto de confusão de critérios que induz comportamentos muitas vezes indesejáveis dos gestores públicos.

Finalmente, os anos 1990 também viram uma ampliação na discussão sobre os chamados “efeitos da fita vermelha” (“*red tape effects*”). O termo foi criado nos anos 1970 por Herbert Kaufman para designar regras, regulamentos e procedimentos que estão em vigor e acarretam um ônus no seu cumprimento, mas não avançam nos propósitos legítimos que as orientações deveriam servir. A origem do termo deriva do século XVI, quando o governo de Henrique VIII da Inglaterra começou a produzir normativos escritos em pergaminhos amarrados com fitas vermelhas. O termo passou a ser então utilizado para se referir a regras produzidas por entes públicos que se revelam complexas e onerosas. Os debates e análises em torno dos efeitos da fita vermelha vão exatamente ao encontro das discussões já apresentadas: desvios de recursos das atividades fim para as atividades meio, desincentivos à inovação e incremento de custos que não se convertem nos objetivos almejados. Em suma, uma agenda de pesquisa que converge com a exposta: o incremento de accountability com demandas crescentes de relatórios, demonstrações e procedimentos burocráticos seria assim mais uma fonte geradora de novas fitas vermelhas. (Bozeman, 2012; Brewer e Walker, 2010).

Um balanço desse debate aponta, assim, que se os regimes democráticos são marcados por demandas muitas vezes crescentes por accountability. No entanto, muitas dessas demandas, como destacam Philip Jos e Mark Tompkins, são inconsistentes, contraditórias e feitas de formas episódicas ou até mesmo arbitrarias, concentrando-se estritamente em infrações legais menores ou medidas de resultados incompletas, além de serem extremamente preocupadas com punição e emanarem daqueles que carecem de legitimidade. Nessas circunstâncias, a atitude defensiva, a evasiva e a racionalização dos gestores restringem o tipo de reflexão e discussão

moral que “reforçaria a consciência das obrigações externas e ajudaria a construir um caráter moral coerente da sua atuação”, o que pode levá-los a considerar estas obrigações como irrelevantes ou paroquiais e, paradoxalmente, minar sua capacidade atuar de forma ética. (Jos e Tompkins, 2004, p. 276)

Portanto, esse apanhado de considerações sobre possíveis externalidades que a explosão de auditoria traz para administração pública evidencia como essa expansão pode resultar em comprometimento não intencional, mas sistemático, de eficiência e eficácia, implicando assim num verdadeiro paradoxo, já que estas são as próprias bandeiras que moveram as reformas do NPM e acarretaram esta expansão. Em síntese, elas podem ser resumidas aos custos de oportunidade comumente ignorados de se incluírem novas camadas nessa complexa rede de accountability. Muitas das vezes, ao invés de promoverem eficácia e eficiência, elas geram incentivos perversos – ou ao menos controversos -, que compreendem desde a inação pela incerteza a que critérios ou a que órgãos de controle responder, passando pelo desincentivo à inovação por aversão ao risco, até adoção de comportamentos estratégicos e questionáveis exclusivamente focados na blindagem de potenciais sanções. Todos estes comportamentos em detrimento daquelas que seriam as atividades naturais, inerentes e finalísticas dos órgãos. Há um inegável consenso que accountability seja uma “coisa boa”, fundamental para as democracias contemporâneas. Mas isso não implica que accountability opere na lógica do “quanto mais, melhor”. Accountability não se exerce sem custos, sejam eles custos diretos ou custos de oportunidade.

2.7 SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente capítulo buscou percorrer as origens do sistema de controle da administração pública a partir da formação do Estado racional moderno. Tomando por base as concepções weberianas de Estado e burocracia, apontou-se como os paradoxos entre a racionalidade instrumental da burocracia e os fins últimos do Estado já se encontravam problematizados em Weber. Em seguida, demonstrou-se como essa mesma concepção weberiana está na base da construção e discussão contemporânea da noção de accountability, um debate antigo mas que ganha corpo na segunda metade do século passado, em função, essencialmente, dos seus déficits e lacunas observados nas transições democráticas da década de 1980 e, em especial, na América Latina.

Feita uma discussão conceitual sobre accountability, com ênfase em um núcleo conceitual mínimo consensual e nos debates que orbitam em suas fronteiras, foram apresentadas suas principais sistematizações bem como suas críticas. O trabalho enfoca um eixo específico de accountability, o intraestatal, buscando compreender como órgãos independentes de controle foram constituídos no seio estatal. Neles se destacam as instituições superiores de controle (ISCs), cuja tipologia e evolução foi discutida.

Um ponto de inflexão nessa evolução reside na incorporação do ideário do *New Public Managent* ao desenho das atribuições destes órgãos, o que levou a uma mudança dos parâmetros utilizados, passando a abarcar, para além da legalidade, a dimensão da eficiência, bem como a uma marcada ampliação de sua abrangência e atuação. Essa expansão não se deu sem uma ampla construção teórica sobre seu hiperdimensionamento e as consequências práticas que dele resultaram. Ela foi discutida numa estratégia bifronte: inicialmente a problematização sobre o dimensionamento em si, tratada aqui sob a teorização de Michael Power da “explosão de auditoria” - calcada na incorporação de um ideário gerencialista na administração e na erosão da confiança social e no conseqüente aumento por demandas de accountability-, seguida de uma discussão sobre as externalidades que esse dimensionamento expansivo pode causar, tratado sob o rótulo da “sobrecarga de accountability”, tal qual sistematizada por Arie Halachmie.

Assim, se foi a ausência, como pontua Guillermo O’Donnell, que animou o debate sobre accountability no final do século XX, a discussão proposta no presente trabalho lançou luzes também sobre seus excessos, em sintonia com certa produção acadêmica recente. O instrumental teórico aqui apresentado foi todo cunhado a partir de experiências estrangeiras. Nos próximos capítulos se buscará aferir sua aplicabilidade para o caso brasileiro, sob a ótica da ISC local, o Tribunal de Contas da União. Para tanto, o capítulo seguinte discutirá a construção do TCU, desde a sua criação no séc. XIX até o seu desenho institucional contemporâneo. Na sequência, se testarão as hipóteses da aplicação de cada uma das teorias expostas à realidade nacional.

3 A CONSTRUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: MOVIMENTOS PENDULARES E PROTAGONISMO SELETIVO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

(...) um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado, em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Rui Barbosa

Uma vez analisada a delimitação do conceito de accountability e, em especial, na sua dimensão intraestatal – com ênfase à emergência de órgãos de controle - o presente capítulo tratará da instituição superior de controle brasileira: o Tribunal de Contas da União. Percorrendo sua construção histórica desde as infrutíferas tentativas de criação no período colonial até a Constituinte de 1987/88, a primeira seção buscará compreender como se estruturou o tribunal do passado. Em seguida, se discutirá como o tema foi debatido na Constituinte e que tipo de mudanças o texto de 1988 representou. A perspectiva histórica revelará como pode ser equivocado analisar o Tribunal exclusivamente a partir dos textos constitucionais: desde sua criação, a atuação do Tribunal de Contas sempre foi fruto de um amálgama de competências constitucionais e infraconstitucionais. Por essa razão a seção três se concentrará nas transformações ao nível legal e infralegal pelas quais o TCU passou a partir de então. Ao fim, se buscará compreender como se conforma o Tribunal do presente, envolto em um protagonismo no cenário nacional que traz consigo uma série de impasses e questionamentos.

3.1 O TRIBUNAL DO PASSADO

Contemporâneo à República no Brasil, o Tribunal de Contas passa por marcados períodos em sua história. Na presente análise, o seu percurso histórico será dividido em quatro momentos: i) a pré-história do Tribunal, da colônia à proclamação da República; ii) o período republicano até o Regime Militar; iii) o período 1964-1987 e iv) a Constituinte de 1987/88.

3.1.1 Da colônia à Proclamação da República

O marco simbólico para criação de um Tribunal de Contas no Brasil é o Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890. Apesar de ser praticamente concomitante à Proclamação da República, a ideia de um controle sobre a execução orçamentária no Brasil tem origens que remontam ao período monárquico.

O período colonial não viu preocupação efetiva com o destino dos gastos públicos, limitando-se a atuação dos vice-reinados e governadores-gerais a escriturações financeiras que eram repassadas à Coroa Portuguesa. Embora já houvesse menção ao controle de contas públicas nas Ordenações Manoelinas e Filipinas do século XVI, sua implementação prática foi meramente notarial, com a constatação de sucessivos déficits públicos da Colônia, sem maiores efeitos práticos. (Siqueira, 1999, p 148)

Esse cenário começaria a mudar apenas no início do século XIX. A vinda da Família Real para o Brasil em 1808, elevando seu papel à sede do governo português, trouxe consigo a implementação de aparelhos de governo e administração oriundos de Portugal, como repartições e órgãos públicos. Surgem então ao longo do século XIX diversas tentativas de criação de uma entidade específica de controle da execução orçamentária. Da dupla preocupação que origina as ISCs, como apontado por Speck (2000) (seção 2.3 supra) - uma liberal, focada na limitação dos poderes do Executivo e outra gerencial, vinculada à boa administração dos recursos públicos – fica claro que era esta última que motivava as discussões.

Assim, no mesmo ano da chegada da Família Real foram criados o Erário Régio, responsável pela guarda dos tesouros reais e o Conselho da Fazenda, encarregado do controle dos gastos públicos. Cotias e Silva destaca que embora o Conselho de Fazenda seja apontado

como o embrião do Tribunal de Contas, ele era fruto de uma tentativa de conferir aparência de legalidade ao caos financeiro que derivava de “saques continuados” ao Erário Régio, decorrentes da total despreocupação dos nobres da corte portuguesa com os gastos na Colônia. (Cotias e Silva, 1999, p. 25).

A declaração de independência em 1822 representou uma mudança de rumos na administração fazendária do recém criado país. Em março de 1824 é outorgada a Constituição Imperial, que já trazia consigo os primeiros traços da tentativa de criação de mecanismos de controle dos gastos públicos. Em um capítulo dedicado exclusivamente à Fazenda Nacional, estipulava que as suas receitas e despesas estariam encarregadas a um “Tribunal, debaixo do nome de Thesouro Nacional” (art.170). Também estabelecia que o Ministro da Fazenda elaboraria, anualmente, um balanço geral das despesas e receitas do ano anterior e proporia um orçamento geral para o ano seguinte (art. 172). Competiria à Câmara dos Deputados o “exame da administração passada”, a “reforma dos abusos nela introduzidos” e a “discussão das propostas feitas pelo Poder Executivo” (art. 37). Traçado estava o marco inicial de um sistema de controle orçamentário e financeiro.

Sucederam-se então diversas propostas para criação de um órgão específico com a prerrogativa de acompanhar a administração financeira do país. Cotias e Silva aponta como ocorrida em 1826 a primeira tentativa de sua criação, a partir do projeto de instituição de um Tribunal de Revisão de Contas, proposto pelo senador Felisberto Caldeira Brant, Visconde de Barbacena. O projeto sofreu então uma emenda no mesmo ano do senador José Inácio Borges, passando a prever a criação de um Tribunal de Exame de Contas. (Cotias e Silva, 1999, p. 28) No entanto, o projeto sofreu resistências, especialmente pelo senador e ex-ministro da Fazenda Conde de Baependi, que o considerava inútil por prever somente o controle a posteriori. Discursou Baependi à época:

Se o Tribunal de Revisão de Contas, que se pretende estabelecer, se converter em Tribunal de Fiscalização das Despesas Públicas, antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-á colher proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame de contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento da despesa com os nele empregados. (Siqueira, 1999, p. 150)

Já estava assim presente no debate a ideia da necessidade do registro prévio de despesas, realçando o controle limitado que o Ministério da Fazenda detinha, no momento, dos gastos públicos. (Speck, 2000, p. 38). Essa percepção da necessidade de implementação de

mecanismos de controle das despesas marcará o protagonismo dos ocupantes do cargo de Ministro da Fazenda nas propostas de criação de um Tribunal de Contas ao longo do Império.

Com a abdicação de D. Pedro I em 1831 e diante da impossibilidade de seu filho assumir o trono, tem início o período regencial e, no mesmo ano, o projeto que teve origem na proposta de Caldeira Brant é aprovado, extinguindo-se assim o Erário Régio e o Conselho da Fazenda e dando origem ao Tribunal do Tesouro Público Nacional²³, composto de quatro membros: o presidente, que era o próprio Ministro da Fazenda e o único com direito a voto, e outros três membros de caráter consultivo: dois nomeados pelo Imperador e um nomeado pelo Tribunal, incumbido das funções de procurador-fiscal.

Vê-se que todas estas iniciativas referidas, embora tivessem sido debatidas no âmbito do Poder Legislativo, previam a criação de um órgão diretamente vinculado ao Poder Executivo. Isto revela como sua função precípua era a racionalização dos gastos dos administradores em consonância com a liquidez do Tesouro, e não a supervisão do Executivo pelo parlamento. Proposta em sentido distinto só surgiria em 1835, quando o deputado Manoel do Nascimento Castro e Silva, então Ministro da Fazenda, propôs a criação de um Tribunal de Contas “independente do Tesouro e só responsável ante a Assembleia-Geral”. (Speck, 2000, p.38; Cotias e Silva, 1999, p. 30). A proposta, no entanto, também não prosperou.

Diversas iniciativas posteriores de criação de um Tribunal de Contas foram infrutíferas, muitas delas encabeçadas também pelos então ocupantes do cargo de Ministro da Fazenda. Foi o que ocorreu com Manuel Alves Branco, então ministro em 1845, que propôs a criação de um Tribunal de Contas com foco fiscalizador e função de auxiliar da Assembleia-Geral; ou ainda com Joaquim José Rodrigues Torres, o visconde de Itaboraí, que ocupava o ministério em 1850. As defesas da instituição de um Tribunal de Contas pelos seus sucessores foi quase uma constante, visto por diversos ministros como uma “necessidade urgente”, ou uma medida “urgentíssima e reclamada pelos mais importantes interesses públicos” (Cotias e Silva, 1999, p. 32). Nenhuma dessas propostas, todavia, resultou em mudanças substantivas no desenho institucional então vigente desde 1831 até o final do Império.

²³ Lei nº 657 de 1831

3.1.2 Da República ao Regime Militar

O protagonismo do Ministro da Fazenda é exatamente o que marca a criação efetiva de um Tribunal de Contas no Brasil. Com a proclamação da República em 1889, coube ao então ministro do Governo Provisório de Deodoro da Fonseca, Rui Barbosa, a redação do decreto que lhe deu origem em 1890. Na exposição de motivos em que justificava sua criação, Rui Barbosa justificava a “inadiável” necessidade de um tribunal autônomo, intermediário ao Executivo e Legislativo e capaz de zelar pela legislação orçamentária:

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos. O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes. Cumpre acautelá-lo e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer se originem, e são estes porventura os mais perigosos, em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa pela sua delimitação parlamentar (Exposição de Motivos ao Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890)

Com a aprovação do Decreto nº 966-A, cuja a inspiração declarada fora o referido projeto de Alves Branco de 1845, o Tribunal de Contas - com atribuições de exame, revisão e julgamento das operações financeiras da recém estabelecida República - é criado formalmente. Mas não passa a existir de fato, pois carecia de regulamentação acerca de sua organização. O texto de Rui tomou de Alves Branco alguns dos traços essenciais de seu funcionamento: a função de assessoria ao Legislativo na aprovação das contas de governo, a competência de julgamento das contas dos responsáveis e a estrutura colegiada de tomada das decisões.

Destoando do projeto de 1845, no entanto, o decreto de Rui inovou ao propor um mecanismo de indicação de seus membros que buscava uma posição intermediária em relação ao Legislativo e Executivo: a indicação se daria pelo Presidente da República mas estaria sujeita à confirmação do Senado. Além disso, seus membros gozariam das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal. Outro ponto inovador foi em relação ao registro prévio das despesas. O Decreto previu que todos os atos suscetíveis de criar despesa dependeriam de submissão prévia ao Tribunal de Contas. No entanto, caso o Tribunal discordasse do registro, devolveria o ato ao ministério de origem que poderia insistir em dar prosseguimento à despesa desde que comunicasse tal fato ao Congresso na primeira ocasião. Era portanto um “registro sob reserva”, que implicava em um poder “veto relativo”.

Ainda que o Decreto previsse com algum grau de detalhamento as atribuições do Tribunal, a falta de uma regulamentação de seu funcionamento impedia sua instalação efetiva. A Assembleia Constituinte instaurada no ano anterior trabalhava sobre um anteprojeto de texto que tampouco contemplava a figura do Tribunal de Contas. Coube ao próprio Rui Barbosa incorporá-lo ao texto constitucional definitivo, aprovado em 1891.

A Constituição de 1891 previu assim em seu art. 89 a instituição do Tribunal de Contas, ainda que formalmente ele preexistisse:

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros desse tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.

O Tribunal de Contas é alçado, portanto, à categoria de órgão constitucional. A delimitação de suas atribuições é sucinta, centrada na liquidação e verificação de contas antes do envio ao parlamento. A forma de nomeação de seus membros seguiu o modelo de compartilhamento entre Executivo e Legislativo. Esses traços consolidam a posição intermediária entre estes poderes em que o Tribunal estaria inserido. Como ressalta Speck:

Isso deixa claro que a instituição, no Brasil, não seguiria nem o modelo prussiano — que, de certa maneira, ainda estava presente nos projetos propostos durante o Império —, nem o modelo anglo-saxônico, onde a instituição de controle continuava estreitamente vinculada às funções assistenciais ao parlamento. O modelo seguido era o da França, onde a nova instituição de controle ganhou amplas garantias de independência, desempenhando, com certa autonomia, funções em apoio à administração e ao Legislativo ao mesmo tempo. (Speck, 2000, p. 42)

Todavia, não bastou a promulgação do texto constitucional para que o Tribunal de fato ganhasse vida. Persistiram debates sobre o alcance e independência de suas ações. Somente em 1892, sob liderança do ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa, instituiu-se o Regimento Provisório da Corte de Contas através do Decreto nº 1.166, substituindo o Decreto 966-A, o que viabilizaria a implantação efetiva do Tribunal. Constituiu-se, em essência, na primeira “Lei Orgânica” do Tribunal²⁴. O novo decreto previa a composição do Tribunal com cinco membros, o presidente e quatro diretores, todos com direito a voto, e um deles representando o Ministério Público. Alterava também a sistemática do registro prévio: o poder

²⁴ Note-se que o D. 1.166/1892 repetia algumas das disposições já previstas no Decreto 966-A. Mas, como visto, o Decreto de 1890 serviu apenas como marco simbólico para o Tribunal, uma vez que só instalado de fato depois de sua revogação. Por esta razão, aqui se tratará como o primeiro normativo que regulou o Tribunal o Decreto de 1892.

de veto relativo foi substituído pelo veto absoluto, embora com alguma restrição, limitado aos casos de verba esgotada, impropriedade de classificação e inexistência de previsão orçamentária. Transladou-se assim para o modelo italiano de veto impeditivo absoluto²⁵. (Cotias e Silva, 1999, p. 42-46). Completava o quadro de atribuições a competência de julgar a conta dos administradores, referida no texto legal como a “tomada de contas dos responsáveis por dinheiros e valores pertencentes à República”.

No entanto, o Tribunal ainda enfrentava fortes resistências, especialmente do presidente da república, Marechal Floriano Peixoto. Em discurso de abertura do ano legislativo de 1892 no Congresso Nacional, Floriano questionara o aspecto da economicidade que a criação poderia gerar, em função dos novos gastos que o Tribunal de Contas acarretaria. No entanto, a esta altura, a criação efetiva do tribunal era um fato “inescapável” (Siqueira, 1999, p. 162)

Assim, finalmente em janeiro de 1893, ocorre a sessão inaugural do Tribunal de Contas, tendo como presidente Manoel Francisco Correia. Os embates com o Presidente da República Floriano Peixoto, no entanto, perdurariam. O controle prévio dos atos conjugado com poder de veto absoluto instituído pelo Decreto nº 1.166 estariam no cerne deste embate, que teve como ápice um incidente emblemático ocorrido meses após sua instalação, considerado por Speck como o “mito fundador” da instituição. (Speck, 2000, p. 52). Floriano Peixoto determinou a seu ministro da Viação a nomeação do irmão de seu antecessor, Deodoro da Fonseca. O Tribunal considerou o ato ilegal e devolveu a nomeação ao ministério de origem. Cotias e Silva assim descreve o episódio:

O acontecimento, chegando ao conhecimento de Floriano Peixoto (...)desagradou profundamente (...), que comentou:

“São coisas do meu amigo ministro da Fazenda, que criou um tribunal superior a mim. Precisamos reformá-lo.”

Dito isso, mandou chamar seu ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, e o interpelou sobre se já havia no país quem mandasse mais do que ele, em alusão ao Tribunal. O ministro da Fazenda respondeu-lhe com tranquilidade:

“Não. Superior a V.Ex.a, não. Quando V.Ex.a está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as suas ordens. Quando V.Ex.a está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. O meu colega não podia criar lugar

²⁵ Sobre os modelos de veto exercido por Tribunais de Contas, esclarece Oswaldo Aranha Bandeira de Mello: “O exame prévio absoluto é aquele em que o veto do órgão fiscalizador externo impede os órgãos executivos e ativos a efetuarem a despesa em negando o seu registro, e, então, não pode ser feita. Esse veto absoluto é utilizado nos casos de falta de verba para essa despesa ou ter sido cogitada por verba imprópria. É o sistema acolhido pelo Tribunal de Contas da Itália, e, por isso, denominado de tipo italiano. Já o exame prévio relativo é aquele em que o veto do órgão fiscalizador externo, em considerada ilegal a despesa, nega-lhe o registro, e devolve a documentação aos órgãos executivos ativos com as razões do veto. Se os órgãos superiores do Executivo não se conformarem com o veto, solicitam ao órgão fiscalizador externo que faça o registro sob protesto. Após essa formalidade, ele dá ciência ao Legislativo do ocorrido, para que apure a responsabilidade dos órgãos executivos ativos, que levaram a efeito a despesa. Foi o sistema escolhido pelo Tribunal de Contas da Bélgica, e, por isso denominado de tipo belga.” (Mello, 2021, p.392)

para dar a Pedro Paulino. Só o Congresso poderia fazê-lo. Portanto, o que realizou foi ilegal.” Passados oito dias, Floriano, não satisfeito com a atitude, elaborou e enviou ao ministro da Fazenda minuta de decretos reformando o Tribunal, acompanhada de lacônico bilhete: “Mande fazer e traga, que quero assinar amanhã”.

A reforma pretendida modificava, basicamente, o sistema de registro, impondo ao Tribunal a figura do registro sob protesto. Em famosa correspondência datada de 27 de abril de 1893, dirigida ao marechal Floriano Peixoto, Serzedello, em defesa do Tribunal, demitiu-se da pasta da Fazenda. (Cotias e Silva, 1999, p. 47)

O episódio, que expressava em alguma medida a postura autoritária do governo Floriano Peixoto, marca certa resiliência institucional que o Tribunal demonstrou em seus momentos iniciais. Outras tentativas de restrição das atribuições do órgão foram empreendidas por Floriano, mas sem sucesso. O Tribunal supera o conturbado período da nascente República, sedimentando seu funcionamento estável. O combatido modelo de registro prévio com algum poder de veto permaneceria nas décadas seguintes – ainda que com variações - e moldará sua conformação institucional e sua inserção na administração pública brasileira. O sistema trazido pelo Decreto nº 1.166 de 1892, que conjugava esta lógica do registro *a priori* de despesas com o julgamento *a posteriori* de contas dos administradores, seguiria vigente na vida republicana com certas alterações até 1967. Alguns elementos centrais permaneceram inalterados: o status constitucional do Tribunal, a seleção de seus membros de forma conjunta pelo Executivo e Legislativo, a existência de garantias de permanência no cargo por parte de seus membros e a forma de tomada de decisão colegiada. A amplitude de suas competências e seus reflexos na atuação efetiva do Tribunal, no entanto, passaram por mudanças que merecem análise.

Em 1896 foi aprovado um novo regulamento para o Tribunal, com algumas modificações. O Decreto n. 392/1896 trazia alterações que se referiram ao número de integrantes – reduzido de cinco para quatro-, à competência para examinar não apenas despesas mas também receitas – como a abertura de créditos suplementares - além de um significativo rol de competências cautelares e sancionadoras que incluíam a aplicação de multas, sequestro de bens e até ordens de prisão para os responsáveis que tivesse as contas julgadas irregulares.

No entanto, como aponta Guilherme Miranda, em que pese a amplitude dos poderes conferidos ao Tribunal, ele contraditoriamente não dispunha de mecanismo efetivo de executar autonomamente suas próprias decisões, traço que acabou permanecendo por toda a trajetória republicana, de certa forma, até os dias atuais. A execução de suas decisões deveria ser efetivada não por instrumentos próprios, mas pelo juízo federal correspondente. Outra previsão do final do século XIX que guarda relação com as discussões contemporâneas sobre as competências do Tribunal diz respeito ao seu papel na avaliação e formulação de políticas públicas. Já estava prevista no regulamento de 1896 a função de “expor em relatório anual dirigido às Casas do

Congresso a situação da Fazenda Federal; propor as medidas tendentes à melhor arrecadação da receita e à fiscalização da despesa; emitir parecer sobre a expansão desta e suas causas” (Miranda, 2013, p. 81-85). Trata-se de medida que, embora plenamente alinhada com a preocupação gerencial que moveu a criação do Tribunal, vinculava-se não apenas ao exercício fiscalizatório em sentido estrito, mas já apontava, ainda que embrionariamente, para atribuições avaliativas e propositivas do órgão. Estes são temas centrais nas discussões atuais sobre a atuação da Corte como se verá adiante, isto é, seu papel na avaliação de políticas públicas e a efetividade de suas condenações.

O combatido modelo de registro prévio com poder de veto, então absoluto, que tanto atrito gerou com Floriano Peixoto, volta a ser flexibilizado pelo Decreto de 1896, passando-se a adotar a possibilidade de “registro sob protesto”. Migrar-se-ia assim do modelo italiano de veto insuperável, que vigorou de 1892 a 1896, para o modelo belga, segundo o qual no caso de recusa do Tribunal em registrar a despesa, ela poderia ser superada pelo chefe do Executivo. O ministro de cada pasta, ao receber a recusa de registro do Tribunal e em casos de insistência na realização da despesa, remeteria o caso ao Presidente da República que poderia aprová-la, cabendo ao Tribunal o registro da mesma sob protesto, dando conhecimento ao Congresso.

De outro lado, a competência primordial do Tribunal tal qual prevista constitucionalmente, isto é, apreciar as contas de governo, permanecia como letra morta. Isto porque, apesar da previsão constitucional de que o Tribunal deveria exercer esse papel de órgão intermediário entre Executivo e Legislativo, recebendo as contas do governo, apreciando-as (“liquidando-as”) e encaminhando ao Congresso, inexistia uma obrigação do governo prestá-las. E, de fato, elas nunca foram prestadas. Como apontou criticamente em 1910 Alfredo Valladão, ministro do Tribunal com relevante contribuição para o redesenho da Corte na Primeira República:

(...) até agora, depois de vinte anos de regime constitucional, o Congresso não tomou, por uma só vez, as contas do exercício! (...) Apesar do auxílio que lhe presta o Tribunal, o Congresso ainda não tomou as contas de um só exercício. É um caso de desuso da regra constitucional. O Congresso não toma estas contas porque não tem elementos para o fazer. (Cotias e Silva, 1999, p. 54)

A República Velha veria ainda algumas mudanças na organização administrativa do Tribunal. Em 1911, o Decreto nº 2.511, fruto da atuação de Valladão, regulamentou a apresentação de contas de governo ao Congresso Nacional. Elas deveriam ser prestadas com a emissão de parecer prévio do Tribunal de Contas já no próprio ano de publicação do decreto. No entanto, em termos práticos, nada mudou: o Executivo seguiu sem prestar as informações,

situação que permaneceu inalterada até a Constituição de 1934. Uma novidade trazida por este decreto foi a inclusão dos contratos do governo na sistemática do registro prévio. Passou a ser obrigatória a publicação dos contratos por parte de todos os ministérios e seu envio ao Tribunal de Contas, que dispunha de quinze dias para decidir sobre a legalidade dos mesmos. Não o fazendo, processava-se o registro automático por decurso de prazo. Caso discordasse, valeria a mesma lógica do registro sob protesto para os demais atos, com comunicação ao Congresso Nacional.

Em 1918, uma reorganização do Tribunal foi feita através da Lei. 3.454, denominada de Reforma Venceslau Brás. Foram criadas as delegações do Tribunal no Estados, capilarizando a atuação do órgão antes restrita à capital do país. Internamente, as atividades passaram a se organizar a partir da divisão do órgão em duas câmaras – uma destinada à tomada de contas e outra à fiscalização financeira – além da divisão em quatro grupos do seu quadro de pessoal: Corpo Deliberativo, Corpo Especial, Ministério Público e Corpo Instrutivo. O Corpo Deliberativo era composto pelos nove ministros da Corte; já o Corpo Especial, por oito auditores, nomeados pelo Presidente da República, todos bacharéis em Direito, com a função de atuar nos processos de tomada de contas perante a segunda câmara do Tribunal, além de substituírem os ministros de ambas as câmaras em caso de faltas ou impedimentos. O Ministério Público era formado por dois representantes, atuando, cada um em uma das câmaras, e o Corpo Instrutivo era composto pelo quadro técnico especializado atuando na instrução dos processos. (Siqueira, 1999, p. 175)

Apesar da reestruturação, a competência precípua do Tribunal de julgamento de contas de governo permanecia como mera ficção. De outro lado, o conturbado período político encaminhava a República Velha para seu ocaso. Analisando o funcionamento dos mecanismos de accountability no período, Miranda destaca o fato de tanto o principal vetor da accountability vertical, o voto, como os mecanismos de accountability horizontal serem, em essência, meramente simbólicos no período:

Se a chamada “política dos governadores” sacramentada pelo presidente Campos Sales (1898-1902) consolidava o “coronelismo” nas relações sociais, políticas e econômicas do Brasil, transformando numa ficção um dos principais mecanismos da accountability vertical (o voto), consequência plausível foi a total ausência ou inoperância das instituições da accountability horizontal na 1ª República. E mesmo uma situação mínima de constitucionalização simbólica era possivelmente tímida. Isso, no sentido de, apesar de supostos simbolismos ou retóricas, iniciativas de constitucionalização ou normatização simbólica tentarem se materializar em algum tipo de instrumento capaz efetivamente de, pelo menos, representar a autoridade do Estado diante de diferentes forças em conflito. (Miranda, 2007, p. 89)

Com a eclosão da Revolução de 30 e instalação do Governo Provisório, o Tribunal sofre perdas institucionais, como redução de quadros e extinção das delegações regionais criadas em 1918. Porém, já em 1932, sob a condução de Oswaldo Aranha como Ministro da Fazenda, foi instituída comissão de juristas para elaborar um projeto de reorganização do Tribunal e em 1933, instalada a Comissão do Itamaraty, responsável pela elaboração do anteprojeto de texto constitucional.

O resultado dos trabalhos se consolida com a promulgação da Constituição de 1934, que representou significativas conquistas para o Tribunal. Ele passou a figurar no texto constitucional no capítulo referente aos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, assim como o Ministério Público, reforçando a posição de independência destes órgãos em relação aos demais poderes. A Carta de 1934 explicitou também a sistemática de registro prévio, inclusive para contratos. No caso destes, só se considerariam perfeitos e acabados os contratos registrados pelo Tribunal, sendo que a recusa do registro suspenderia sua execução até o pronunciamento do Legislativo. No caso das despesas em geral, a recusa do registro por falta de dotação orçamentária ou impropriedade de classificação tinha caráter absoluto; sendo outro o fundamento da negativa de registro, caberia o registro ‘sob reserva’ com encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Indubitavelmente a grande mudança trazida pela Constituição de 1934 diz respeito à apreciação das contas apresentadas pelo Presidente da República. O artigo inaugural da seção correspondente já estipulava que competia ao Tribunal acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis “por dinheiros ou bens públicos” (art.99), enquanto o papel do Tribunal na dinâmica da aprovação das contas era detalhado no art. 102: caberia a ele emitir parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados.

Foi instituído assim o dever constitucional expresso do chefe do Poder Executivo prestar a cada ano contas perante o Poder Legislativo. A dinâmica se iniciava com o Ministro da Fazenda apresentando, anualmente, o “balanço definitivo da Receita e Despesa do último exercício” ao Presidente da República, que o encaminharia com o parecer do Tribunal de Contas à Câmara dos Deputados (art. 60). Esta deveria examinar no início de cada ano legislativo as contas referentes ao exercício anterior, prevendo o texto constitucional que caso não fossem prestadas pelo Executivo, caberia à Câmara eleger uma comissão para organizá-las; e, conforme o resultado, determinar as providências para a punição de eventuais culpados (art. 29). É inaugurado, assim, em termos práticos, significativo mecanismo de accountability, instrumento clássico de *checks and balances* entre os poderes, com a interveniência do Tribunal. As

genéricas previsões anteriores de prestações de contas finalmente se concretizam 1934, tendo o governo efetivamente as apresentado já em 1935, inaugurando assim uma dinâmica que se repetiria anualmente, com a emissão do parecer do Tribunal de Contas, de maneira ininterrupta até os dias de hoje, destacando-se apenas o conturbado ano de 1937.

Antes mesmo da instituição do Estado Novo, o Tribunal de Contas se viu envolvido em atrito com o governo de Getúlio Vargas. As contas referentes ao exercício de 1936 receberam parecer do Tribunal contrário à sua aprovação. Relatado pelo ministro Thompson Flores e acolhido pelo plenário da Corte em abril de 1937, a reprovação das contas por parte do Tribunal representou feito inédito, que só viria a se repetir setenta e oito anos depois, referente ao ano fiscal de 2014, com o governo Dilma Rousseff. No entanto, a Câmara dos Deputados, ao examiná-las, ainda no ano de 1937, acolheu o posicionamento do Poder Executivo e julgou as contas de governo aprovadas, em sentido diverso da indicação do Tribunal²⁶.

A curta vida da Constituição Federal de 1934 se encerra em novembro de 1937, quando Vargas promove um golpe, institui o Estado Novo e outorga uma constituição. Redigida por Francisco Campos sob inspiração de modelos autoritários europeus, a Polaca, como foi rotulada a Carta de 1937, tinha evidente espírito de centralização de poderes no Executivo, tanto do ponto de vista político como administrativo. Tal qual o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas se esvazia.

O Poder Legislativo é fechado e, como ressalta Cotias e Silva, nunca chegou a ser instalado de fato no período de 1937 a 1945, governando Getúlio essencialmente através de decretos-leis. O processo orçamentário era integralmente elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, criado em 1938 (Cotias e Silva, 1999, p. 75). Ao Tribunal de Contas é reservado um único artigo do texto constitucional, o 114, junto aos órgãos do Poder Judiciário, prevendo sua competência para acompanhar a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União. Os membros do Tribunal eram nomeados pelo Presidente da República, sujeitos à aprovação do Conselho Federal (figura criada em substituição ao Senado, composta por representantes dos Estados e dez membros nomeados por Vargas) e gozavam das prerrogativas dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Não havia qualquer menção à elaboração de parecer prévio das contas do Presidente da República. Todo o mais a respeito do Tribunal foi deixado para o plano infraconstitucional.

²⁶ Decreto Legislativo nº 101, de 25 de agosto de 1937

O Decreto-Lei nº 426 de 1938 é a nova Lei Orgânica do Tribunal, que delinea as atribuições do órgão em consonância com o arranjo político vigente, combinando um esvaziamento explícito do órgão em alguns aspectos com disposições puramente ficcionais em outros. No caso dos registros dos contratos, na hipótese em que o Tribunal recusasse seu registro, a palavra final cabia ao Poder Legislativo no sistema de 1934. Com o Legislativo inoperante, a palavra final passou a ser do Presidente da República, que poderia ordenar a execução do contrato, efetivando o Tribunal o registro “sob reserva”, dando conhecimento à Câmara dos Deputados. Tendo em vista que durante o Estado Novo a Câmara sequer chegou a se reunir, a previsão do D.L. 426 não teve qualquer efeito. Nas palavras de Marianna Willeman, em sintonia com o espírito dominante à época, a nova Lei Orgânica do Tribunal:

tem a marca extremamente autoritária e antidemocrática, concebendo um sistema destituído de capacidade contrastadora. O principal aspecto que evidencia a intenção de neutralizar qualquer atividade fiscalizadora é a diminuição radical das situações em que o Tribunal poderia atuar como *veto player*, abolindo-se quase por completo o controle prévio(...) O esvaziamento das competências do Tribunal foi totalmente compatível com o contexto político e histórico da época e, em verdade, só vem a expor, sem qualquer pudor ou constrangimento, a hostilidade e a aversão que as instituições de accountability geram em regimes antidemocráticos (Willeman, 2017, p. 134-135)

A apreciação das contas do Presidente da República estava regulada no Decreto (art. 20, § 5º), afirmando competir ao Tribunal, referente a cada exercício financeiro, emitir parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas ao Presidente da República a serem enviadas à Câmara dos Deputados. Os respectivos pareceres foram de fato elaborados, mas em função da já referida dissolução do Poder Legislativo como um todo, a sistemática prescrita no Decreto não passou de letra morta: a aprovação das contas do chefe do Executivo era feita por ele próprio, através de decretos-lei, o que desvirtuava por completo a finalidade do processo.

Finda a Segunda Guerra Mundial, as pressões por redemocratização levam ao fim do regime ditatorial de Vargas. O Congresso Nacional é reaberto e é instalada Assembleia Constituinte que culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1946, representando uma refundação do Tribunal. Ela renova o seu papel, ampliando sua atuação e competências, inaugurando um período que se estenderia até 1964.

O Tribunal de Contas passa a figurar no capítulo referente ao Poder Legislativo, especificamente na seção destinada ao orçamento. A forma de nomeação de seus membros, nove ministros, não traz grandes novidades em relação ao regime pré-ditatorial: segue a tradicional sistemática envolvendo Executivo e Senado e estes gozam de prerrogativas de magistrados, agora os do Tribunal Federal de Recursos.

Com relação às competências, a Constituição Federal de 1946 reestabelece algumas das previstas na Carta de 1934 – como a relativa ao exame prévio da legalidade dos contratos, restando suspensa sua execução em caso de recusa até o pronunciamento do Legislativo (art. 77 § 1^a, em redação idêntica ao texto do art. 101 de 1934) - mas inova em algumas outras. Continua sendo uma de suas funções precípua o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro e outros bens públicos, com o poder de aplicar sanções e medidas cautelares como multas, sequestros de bens e até mesmo prisões.

Quanto à abrangência da atuação, são incluídas sob a jurisdição do Tribunal as autarquias, ao prever expressamente o texto constitucional sua competência para julgamento das contas dos administradores das “entidades autárquicas”, que incluíam, à época, as caixas econômicas, institutos de previdência e até companhias de seguro. Tal ampliação se deu com muita resistência destas, sendo tal competência detalhada em sua nova Lei Orgânica e combatida através do ajuizamento de diversos mandados de segurança dos administradores destes entes que se recusavam a se submeter ao controle do Tribunal. A questão só começou a ser dirimida a partir de 1953 quando o Supremo Tribunal Federal reafirmou tal competência (Cotias e Silva, 1999, p. 89). A inclusão do julgamento das contas das entidades autárquicas na competência do Tribunal de Contas pode ser vista como um desdobramento, como aponta Siqueira, do alargamento das fronteiras administrativas do Estado, em face da sua crescente intervenção na ordem econômica e social. (Siqueira, 1999, p. 182)

Quanto ao registro prévio dos atos em geral que resultem em dispêndio por parte do Tesouro, o texto inovou em relação à fórmula de 1934 ao prever que o registro seria “prévio ou posterior”. A nova Lei Orgânica do Tribunal, Lei nº 830 de 1949, detalhou esta dinâmica, definindo que ele seria prévio quando a lei não dispusesse em contrário (art. 58). Ocorre que as hipóteses de registro a posteriori, elencadas no art. 67 da mesma Lei, tiveram seu rol sucessivamente ampliado (incluindo, dentre outros, salários, diárias, ajudas de custo, gratificações) de forma que, como aponta Cotias e Silva, no início da década de 60 o registro prévio abrangia menos de 2% do total da despesa do exercício, redução que representaria uma morte lenta do sistema de registro prévio, culminando com sua supressão definitiva pela Constituição de 1967 (Cotias e Silva, 1999, p. 94). Em qualquer dos casos, foi restaurada a sistemática referente à recusa do registro: tinha caráter proibitivo quando o fundamento fosse falta de saldo ou imputação imprópria; sendo outro o fundamento, caberia o registro “sob reserva” por decisão do Presidente da República, encaminhando-se o caso para conhecimento do Congresso Nacional.

Outra novidade foi a competência atribuída ao Tribunal para julgar a concessão de aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, III). Esta atribuição, que já estava mencionada infraconstitucionalmente desde 1892, no referido Decreto 1166, é elevada ao texto constitucional e ganha relevo nas décadas seguintes, quando o volume de processos desta natureza aumenta significativamente (Speck, 2000, p. 66)

Questão que seguiu de certa forma nebulosa desde a criação do Tribunal foi a efetividade das suas decisões quando do julgamento de contas dos responsáveis por recursos públicos, em especial, a sua capacidade de executar autonomamente seus julgados. A Lei Orgânica de 1949 apresentava redação um tanto confusa e conflitante a respeito (arts. 99 e 117), mas manteve a lógica segundo a qual havendo condenação e débito remanescente, competiria ao Tribunal remeter a decisão ao Procurador da República competente para promover a cobrança no âmbito do Poder Judiciário. Isto é, ainda que expressa na Constituição na Lei Orgânica a competência judicante do tribunal, sua capacidade de *enforcement* continuava de algum modo dependente da atuação externa do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Por fim, a outra competência basilar do Tribunal, o julgamento de contas do Presidente da República, também é restaurada de maneira efetiva no formato de 1934, com o Presidente da República explicitamente tendo o dever de prestar anualmente contas ao Congresso Nacional, dando o Tribunal parecer prévio. O Legislativo e Tribunal de Contas voltam a exercer função concreta no processo, superando o papel meramente performático do Estado Novo.

Em suma, o desenho institucional trazido pela Constituição de 1946 em grande parte resgata o modelo de 1934 com algumas alterações. Representou, como destaca Charles Pessanha, um relevante instrumento de accountability no período:

O desenho institucional do Tribunal de Contas estabelecido em 1934, e mantido com pequenas alterações pelo Constituinte de 1946, fortaleceu plenamente o exercício da missão constitucional de fiscalização financeira e orçamentária do Legislativo e do seu órgão auxiliar neste mister, o Tribunal de Contas, tornando ambos institucionalmente equipados para o desempenho de suas respectivas tarefas. No núcleo duro desse desenho institucional podemos identificar a adoção do registro prévio dos contratos, a autonomia organizacional, as prerrogativas dos membros do seu corpo deliberativo e o controle sobre as contas anuais do presidente da República, constituindo-se em um forte recurso de accountability (Pessanha, 2003, p 124)

Dois movimentos relevantes e complementares do Tribunal no período merecem registro: de um lado sua interiorização; de outro, sua internacionalização. A interiorização do órgão seguiu um movimento pendular, ora se expandindo ora se retraindo, e deve ser compreendida em conjunto com o processo de criação de tribunais de contas nos estados.

Como visto, as delegações regionais são originalmente criadas por lei ordinária em

1918, sendo efetivamente instaladas em 1922. Com a Revolução de 1930 elas são extintas, e recriadas, desta vez com sede constitucional, em 1934, com a previsão de que o Tribunal pode exercer suas funções diretamente ou através de delegações organizadas de acordo com a lei. A Constituição de 1937 mantém esta estipulação no seu único artigo dedicado ao Tribunal, tendo sido criadas, nos anos seguintes, além das delegações existentes nos Estados, delegações junto aos principais ministérios e repartições. Estas porém, poucos anos depois, com Decreto-lei 4.400, de 1942, são praticamente extintas, com exceção das consideradas “atípicas”, isto é, as que funcionavam junto aos ministérios militares ou ao Departamento Federal de Compras - com escopo restrito de atuação – mas, mesmo estas, acabam definitivamente extintas em 1967. Restam então apenas as delegações nos estados, que, no entanto, deixam de ter competência para o julgamento de contas com a Lei Orgânica de 1949, cabendo a elas apenas instruir os processos e remetê-los à sede do Tribunal no Rio de Janeiro para serem julgadas.

Essa alternância na presença e autonomia de delegações do Tribunal nos estados deve ser compreendida em conjunto com o funcionamento do próprio federalismo no país, marcado por uma alternância de forças entre o fortalecimento do poder central e o enfraquecimento das oligarquias locais de um lado, como também com a necessidade de controle dos gastos dos municípios a partir da expressão de poder destas mesmas oligarquias estaduais. O primeiro tribunal de contas estadual é estabelecido ainda no século XIX no Piauí, logo após a criação do órgão a nível nacional, sendo sucedido por iniciativas similares, já no início do século XX, em Minas Gerais, Bahia e São Paulo, sempre por disposição das elites locais. Isto evidencia assim que estas iniciativas replicavam, em nível local, o mesmo vetor de criação do órgão “nacional”: a necessidade de controle por parte dos gastos públicos por parte do Executivo. O Estado Novo de Vargas, porém, extingue não apenas as delegações do Tribunal de Contas “nacional” nos estados como todas as iniciativas estaduais de criação de seus próprios tribunais. Estes só viriam a ser recriados a partir da década de 1940 (Miranda, 2013, p. 116). A Constituição de 1946, por sua vez, tratou da questão delegando aos estados a maneira de organizar seu controle externo: “A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.”²⁷

No plano internacional, é na década de cinquenta que o Tribunal de Contas começa a se articular com instituições congêneres de outros países. Em 1953, é criada, em Cuba, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que reunia

²⁷ Art. 22 CF/1946

originalmente trinta e quatro ISCs de diversos países, dentre eles, o Brasil. A organização promoveu encontros periódicos com as entidades de fiscalização de seus países membros com vistas ao intercâmbio de experiências e técnicas no campo do controle das despesas públicas. Na década seguinte, o Tribunal passa a participar também do fórum latino-americano de ISC, a ILACIF, atualmente denominada OLACEFS, com igual propósito da INTOSAI, mas com foco em questões específicas da América Latina. (Cotias e Silva, 1999, p. 98) Essa inserção internacional será relevante na formação de uma verdadeira comunidade epistêmica de ISCs, que influenciará fortemente o Tribunal de Contas nos anos seguintes, como se verá adiante.

3.1.3 O Regime Militar e a fuga ao controle

O Golpe Militar de 1964 trouxe consigo um projeto político e econômico que abrangia reformas das esferas administrativa e financeira, com impacto evidente sobre os órgãos de controle, e em especial o Tribunal de Contas. Ao contrário de outros regimes ditatoriais, o Golpe não implicou numa dissolução imediata do Poder Legislativo, como ocorrera no Brasil em 1937. A centralidade do Poder Executivo se dá por meio do esvaziamento sucessivo dos demais poderes através de arranjos e artifícios que vão desde eleições indiretas aos famigerados atos institucionais. A dimensão de equilíbrio, caracterizadora dos mecanismos de *checks and balance*, se desloca fortemente para o Executivo, com o enfraquecimento e deterioração não apenas do Legislativo e Judiciário, mas em grande medida do Tribunal de Contas. (Speck, 2000, p. 68)

Dias antes, porém, da tomada militar, no apagar das luzes do governo João Goulart, foi editada importante lei tratando do controle da administração pública: a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelecendo as normas gerais de direito financeiro no país, com uma seção dedicada exclusivamente ao controle da execução orçamentária, distinguindo as funções de controle interno e externo.

O controle interno seria exercido pelo próprio Executivo, com vistas à análise da legalidade dos atos de execução orçamentária de forma prévia, concomitante e subsequente. A lei ressalva que tal competência é exercida sem prejuízo da atribuição do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. O controle externo, exercido pelo Poder Legislativo, objetiva verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei orçamentária. A lei reiterava também a competência do Tribunal de Contas para emitir o

parecer prévio das contas do Poder Executivo. Essa distinção entre controle externo e interno é uma marca de diversos sistemas de accountability como visto no capítulo anterior, e será a chave da arquitetura do sistema de controle brasileiro a partir deste momento.

Instalado o Regime Militar, o governo é marcado por crescentes restrições democráticas, atos institucionais e fim do pluripartidarismo, culminando com a elaboração de um projeto de nova constituição. Convocado através do Ato Institucional nº 4, o Congresso Nacional se reúne, com a participação da oposição alijada do processo, e promulga a quinta constituição republicana, em 24 de janeiro de 1967. Neste contexto também são editados dois relevantes decretos-lei na transição do governo Castelo Branco para Costa e Silva: o Decreto-Lei nº 199, a nova lei orgânica do Tribunal, e o Decreto Lei nº 200, que implementou a Reforma Administrativa.

A Constituição de 1967 é a primeira a se referir ao Tribunal de Contas “da União”, mas não de maneira uniforme em seu texto. Foi posicionado, uma vez mais, no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, e especificamente, na seção destinada à fiscalização financeira e orçamentária (arts. 70 a 73), sendo tratado aí apenas como “Tribunal de Contas”. Em outros trechos da Carta, quando havia menção às figuras equivalentes nos estados e municípios, a qualificação era feita, como art. 179, ao se referir a “ Ministros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios”. O Decreto-Lei nº 199 já se intitulava como “Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União”, sendo a questão resolvida de vez com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que uniformizou o termo “Tribunal de Contas da União” (TCU).

De início, nota-se que a Carta de 1967 incorpora o sistema dual de controle, consagrando a referida fórmula “externo/interno” da Lei n. 4.320 ao prever que fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo “Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo” (art.70). A atuação em paralelo dos controles externo e interno, tal como prevista em 1964, é redesenhada de forma a explicitar que compete ao controle interno propiciar condições para eficácia do controle externo, como se detalhará adiante.

O Tribunal é colocado como órgão auxiliar do Legislativo no exercício do controle externo da administração pública. Previa o texto constitucional que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderia “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” (art. 70 §1º).

As alterações formais trazidas pela Carta de 1967 à formatação do Tribunal não aparentavam ser tão substantivas em muitos aspectos, sem alterações na essência da estrutura do órgão, como forma de nomeação dos seus membros e garantias a eles estendidas em paralelo aos ministros do Tribunal Federal de Recursos. No entanto, é a primeira a prever expressamente requisitos para os seus membros – alguns de caráter objetivo, como nacionalidade brasileira e idade mínima de trinta e cinco anos, e outros de caráter mais vago, como “idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública”. (art. 73, §3º)²⁸

Também no que se refere às contas do Presidente da República, não há modificações em relação ao previsto no texto de 1946: o Tribunal deveria emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias. A inovação ficou por conta do D.L. 199/67, que estipulou que o parecer deveria ser conclusivo, isto é, haveria um relatório seguido de um parecer que expressamente deveria indicar se as contas deveriam ou não ser aprovadas, dinâmica que segue vigente até hoje.

No entanto, no que se refere às demais competências, as mudanças foram significativas. Como pontua Siqueira, desapareceram da competência do órgão certos princípios até então consagrados e “que vinham prevalecendo desde a Constituição de 1891, como o registro prévio das despesas e dos contratos, o sistema de delegações de controle junto a órgãos públicos, e o poder de suspensão do exercício de gestores omissos e remissos.” (Siqueira, 1999, p. 194)

A primeira delas diz respeito à eliminação integral da figura do registro prévio. Como apontado, o registro prévio como regra já vinha sendo flexibilizado nas décadas anteriores, incidindo sobre uma parcela cada vez menor do gasto público, num processo de esvaziamento que levou à sua extinção definitiva em 1967. Os argumentos contrários ao sistema de registro prévio eram de ordem prática como aponta Speck:

Com o crescimento da administração pública e a multiplicação das repartições, o Tribunal se veria forçado a se organizar internamente espelhando a estrutura da administração pública, caso quisesse registrar as despesas de cada repartição previamente. O processo de registro, de um lado, emperrava a administração, porque atrasava a execução orçamentária. De outro lado, os prazos exíguos dados ao Tribunal para manifestação não permitiam uma efetiva verificação da legalidade e da regularidade dos atos, como previsto. A filosofia do controle total sobre todos os atos

²⁸ Em sentido contrário, Bruno Speck sustenta que desde 1946 o texto constitucional já previa requisitos semelhantes (Speck, 2000, p. 46 e 79). O entendimento é reproduzido em outros textos (Loureiro et al, 2006), mas não há qualquer fundamento na Constituição de 1946 para embasar tal posicionamento, já que o texto previa apenas que os Ministros do Tribunal de Contas teriam os “mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos”, nada falando sobre requisitos de investidura.

e a sistemática do embargo prévio a despesas consideradas irregulares foram abandonadas (Speck, 2000, p.69)

A inviabilidade do controle *a priori* segue, no caso brasileiro, a mesma lógica discutida no capítulo anterior para outras ISCs ao redor do mundo: o aumento do volume de transações estatais torna impraticável essa forma de controle. A sistemática do registro prévio foi substituída por um sistema bifronte: de um lado, a introdução das inspeções e, de outro, a estruturação de um sistema de controle interno da administração. As inspeções representavam a verificação *in loco* das despesas e constituíam instrumento de atuação do Tribunal para o exercício da auditoria financeira e tributária. Dispunha a Constituição em seu art. 70, § 3º que a auditoria financeira e orçamentária seria 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 que caberá realizar as inspeções necessárias”

Coube à sua nova Lei Orgânica detalhar o funcionamento de tal instrumento, estabelecendo que elas seriam realizadas por funcionários dos órgãos de auditoria financeira e orçamentária do Tribunal de Contas ou, mediante contrato, por firmas especializadas ou por especialistas em auditoria financeira e assegurando que nenhum documento poderia lhes ser sonegado neste processo por parte dos órgãos auditados (art.36). A mudança refletia um deslocamento do foco de um controle global, prévio e formal por um controle seletivo, concomitante e presencial, sendo vista por diversos autores como uma conquista do órgão em meio a um cenário tão adverso. Siqueira sustenta que

Ao suprimir o registro prévio das despesas, a Constituição de 1967 dotou o Tribunal de Contas da União de uma arma muito mais abrangente, eficaz e poderosa, que correspondeu à inspeção *in loco*, gerando, dessa forma, agilidade no controle das contas públicas, abandonando-se, conseqüentemente, o exame apenas formal. (Siqueira, 1999, p. 195)

No mesmo sentido, Cotias e Silva :

A competência para a realização de inspeções foi, sem dúvida alguma, uma grande conquista do Tribunal de Contas, como bem afirmou o então procurador- geral da Corte, Ivan Luz, falando em nome do Ministério Público na sessão comemorativa dos 85 anos de instalação do Tribunal, ocorrida a 17 de janeiro de 1978: ‘Se, sob alguns aspectos, como no que toca à eliminação do sistema de registro prévio, provocou divergências que ainda se manifestam vibrantes, todavia concedeu-lhe a competência para a realização das inspeções, com o que ultrapassou-se a fase do controle formal, desastrosamente ineficaz, dando-lhe suporte legal para promover o exame da substancialidade da gestão de bens e valores públicos, de tocar as realidades subjacentes às expressões da contabilidade.’ ” (Cotias e Silva, 1999, p. 111)

A operacionalização das inspeções se dava a partir de um plano anual, abrangendo a verificação de receitas e despesas, e se dividiam entre ordinárias, especiais e extraordinárias. As inspeções ordinárias eram realizadas rotineiramente nas repartições, já as especiais e extraordinárias deveriam ser autorizadas pelo Plenário do Tribunal, objetivando as primeiras esclarecer dúvidas e omissões levantados na apreciação de processos pela Corte, e, às últimas, apurar supostas irregularidades graves (Resolução 176/76). Representaram assim o embrião do sistema de fiscalização contemporâneo das auditorias.

Além da inserção das inspeções, a sistemática de 1967 incluiu também, como visto, o modelo de controle interno, já previsto na Lei 4.320 antes mesmo da Constituição, tendo sido por ela recepcionado e detalhado. Esse sistema de controle interno era organizado por meio de inspetorias vinculadas a cada ministério. Às inspetorias incumbia organizar a prestação de contas de cada órgão e dar um parecer sobre a sua legalidade, antes que elas sejam encaminhadas para o Tribunal de Contas. Além disso, desempenhavam o papel de supervisão da implementação dos programas governamentais, com acompanhamento dos resultados alcançados. Dispunha o art. 71 da Constituição:

Art. 71. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:
I - criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;
II - acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e
III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos

Speck pondera que esta dicotomia interno /externo poderia sugerir que as duas funções que sustentam a existência das ISCs – liberal e gerencial – estariam agora alocadas em estruturas distintas. O aumento da eficiência e eficácia da gestão caberia ao controle interno; a responsabilização dos gestores que extrapolassem os limites legais, ao externo. Mas a análise do caso brasileiro desafiaria esta lógica. Se por um lado o Executivo retoma para si mecanismos de controle do gasto público que haviam migrado para o Legislativo ou para um “órgão equidistante”, como em muitos outros sistemas, por outro lado o Tribunal de Contas mantém uma série de atribuições “semi-administrativas”, como o registro de aposentadorias, além de incorporar novas atribuições do mesmo gênero, como o cálculo contábil das cotas dos Fundos de Participação de Estados e Municípios. Exerce nesses casos não um papel ativo e seletivo,

mas rotineiro e burocrático. (Speck, 2000, p. 71). A linha que separa a essência da atuação do controle externo e interno seguiria tênue e imprecisa até os dias atuais.²⁹

Ainda no que se refere à substituição do sistema do registro prévio, o controle da legalidade das despesas seria exercido *a posteriori*, seguindo dois caminhos possíveis: em contratos administrativos, a lógica da Constituição de 1967 era da aprovação “por decurso de prazo”, lógica aliás adotada em larga escala por ela. (Willeman, 2017, p. 141). Caso o Tribunal verificasse alguma ilegalidade em contrato administrativo, solicitaria ao Congresso Nacional a sustação do ato num prazo de trinta dias, após os quais seria considerado aprovado automaticamente em caso de não manifestação (art. 72, §5). Já os demais atos que importem despesa, incluindo aposentadorias e pensões, seriam submetidos a outro procedimento: a Corte, uma vez aferida a ilegalidade do ato, conferiria prazo para o cumprimento da lei e, caso não fosse atendida, sustava-o. No entanto, caberia ao Presidente da República se sobrepor ao entendimento do Tribunal, ordenando a execução do ato *ad referendum* do Congresso Nacional (art. 73, § 5º a 7º)³⁰

A decretação do Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968, implicou em revogação implícita da Constituição de 1967, determinando o recesso do Congresso Nacional e concentrando de vez os poderes nas mãos do Executivo, a quem passou a ser permitido suspender direitos e legislar de forma autônoma. O resultado de sucessivos atos institucionais e complementares foi a outorga da Emenda Constitucional nº 1, em 17 de outubro de 1969, que substituiu o texto de 1967, representando assim materialmente uma “nova constituição”, mas mantendo inalterado, no que se refere ao TCU, seu desenho institucional, ratificando a redação anterior.

Assim, nesse cenário autoritário, os textos constitucionais de 1967 e 1969 devem ser lidos em um contexto de limitada atuação do Tribunal. Não há como se cogitar a atuação de um órgão de controle independente e equidistante entre Executivo e Legislativo em um ambiente de tamanha assimetria e autoritarismo. Nesse sentido é que Marianna Willeman aponta a existência de uma ordem jurídica em paralelo à constitucional que relegavam ao Tribunal de Contas papel essencialmente simbólico. Numa perspectiva histórica, fica claro que os textos constitucionais operaram em um movimento pendular, alternando a prevalência de seus mecanismos de atuação de acordo com o contexto de cada momento:

²⁹ Nesse sentido, Loureiro *et. al*, 2012, p. 57. O tema será retomado no Capítulo 5.

³⁰ A redação original da do texto 1967 excluía as concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões da possibilidade do Presidente da República se sobrepor ao entendimento do Tribunal de Contas, ordenando a execução da despesa *ad referendum* do Congresso Nacional (art 73 § 8º). Porém, a Emenda Constitucional nº 7 de 1977 inseriu essas concessões iniciais na mesma lógica das demais despesas

A verdade, porém, é que os dispositivos formais dos documentos constitucionais de 1967 e 1969 pouco ou quase nada dizem efetivamente a respeito do exercício do controle das finanças públicas naquele período autocrático. Durante a maior parte da ditadura militar, havia, em paralelo à ordem constitucional, os atos institucionais que suspendiam as garantias pertinentes ao exercício da função judiciária, de que também eram titulares os membros do Tribunal de Contas. Na prática, o TCU e os demais Tribunais de Contas encontravam-se limitados e apenas eram mantidos no contexto da ordem jurídica de modo a simular, com sua existência legal, traços de democracia. (...)No que concerne às suas competências, constata-se facilmente um movimento pendular em que se alternaram, conforme o contexto histórico e político da época, mecanismos de fiscalização prioritariamente preventiva e regimes de fiscalização a posteriori. Como regra geral, a possibilidade de os Tribunais de Contas intervirem na cadeia da fiscalização financeira como veto players foi contemplada pelas constituições democráticas, ao passo que a resistência ao modelo de controle prévio foi marca característica das constituições centralizadoras e autoritárias. (Willeman, 2017, p. 143)

Na mesma direção, Charles Pessanha enfatiza como o modelo vigente à época permitia, a despeito do texto constitucional, a ocorrência do fenômeno da “fuga ao controle”, reduzindo assim a abrangência e efetividade da atuação do órgão:

O período de vigência desses textos foi caracterizado ainda pela intensificação do expediente de fuga ao controle. Mediante o uso de legislação infraconstitucional restritiva, dúbia ou contraditória, principalmente decretos-leis, inúmeras instituições públicas, como empresas estatais, ficaram isentas ou fora do alcance de controle do Tribunal (Pessanha, 2003, p. 126)

A “fuga ao controle” foi definida por José Regis Marques como as limitações de ordem legal ao exercício do controle por meios diversos, “tais como o esforço dos agentes fiscalizados” em não prestar contas ou prestar de forma defeituosa “por ausência, falha ou imposição de dispositivos legais” (Marques, 1982, p. 36). E como visto, não raros foram os casos de esvaziamento das atribuições constitucionais por normas inferiores de caráter dúbio ou lacunoso, reservando ao Tribunal um caráter meramente performático. Esse quadro seria significativamente revertido a partir de 1988, como se detalhará na sequência.

3.1.4 A Constituinte de 1987/88 e o debate que não ocorreu

Com o Governo de João Baptista Figueiredo, inicia-se em 1979 o processo de gradual de abertura política, com o retorno do pluripartidarismo e o movimento por eleições diretas, o “Diretas-Já!”. Apesar do intenso engajamento popular, a emenda constitucional que previa as diretas foi rejeitada, dando lugar a eleição indireta de Tancredo Neves em 1985. Uma vez eleito, Tancredo fala na formação de uma Nova República, com a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Falece, porém, logo em seguida, cabendo a seu vice-presidente, José Sarney, conduzir o processo. Eleições são realizadas em 1986 e em fevereiro de 1987 é instalada a 5ª Assembleia Nacional Constituinte sob presidência do deputado Ulysses Guimarães. Na realidade, não se tratava de uma constituinte exclusiva, mas na atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional. Isso significou que, além dos eleitos em 1986, a ANC também contava com os senadores biônicos eleitos indiretamente em 1982 e cujo mandato só se encerraria em 1990.

A ideia de Tancredo era, como em constituintes anteriores, realizar os trabalhos sobre uma proposta elaborada por uma “comissão de notáveis”. Para tanto, foi criada, ainda em 1985, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, batizada de “Comissão Afonso Arinos” em nome de seu presidente, cujo anteprojeto por ela produzido, porém, sequer chegou a ser encaminhado por José Sarney para a ANC. Prevaleceu o entendimento de que o quadro político não viabilizaria que a atuação da assembleia fosse limitada por algum projeto pré-concebido e, sobretudo, sob o protagonismo do Presidente da República.³¹ A constituinte se desenvolveria, assim, sem um texto base formal, estruturando-se a partir de oito comissões temáticas, divididas em vinte e quatro subcomissões, e uma comissão de sistematização. As disposições atinentes aos Tribunais de Contas seriam tratadas especialmente por duas destas comissões temáticas: “Do sistema tributário, orçamento e finanças” e “Da organização dos poderes e sistema de governo”.

Em que pese a ausência formal de um anteprojeto, a literatura aponta ser nítida a influência de alguns textos base nos trabalhos da ANC. A começar pelo próprio projeto da Comissão Afonso Arinos. Embora não tenha sido formalmente enviado pelo então presidente Sarney, o texto da Comissão influenciou de maneira significativa o processo constituinte (Silva,

³¹ Adriano Pilatti sustenta ainda que dentre os motivos para o não encaminhamento do Anteprojeto estaria seu conteúdo “parlamentarista, democratizante e progressista” que não se “afeiçoava às expectativas de Sarney” (Pilatti, 2008, p.21)

2009). Álvaro Miranda identifica que as discussões da ANC em torno dos Tribunais de Contas podem ser sistematizadas em oito modelos, sendo o primeiro deles exatamente o proposto pela Comissão Afonso Arinos – a criação de um “Tribunal Federal de Contas” com ministros eleitos pelo Senado (Miranda, 2009, p. 68).

Com relação especificamente às disposições relativas aos tribunais de contas, é de se destacar o papel que os representantes dos próprios órgãos de controle tiveram no processo, em especial o TCU, chegando a apresentar anteprojeto a uma das Subcomissões da ANC, a de “Orçamento e Fiscalização Financeira”, subordinada à “Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças”. A proposta foi levada pelo então presidente do TCU, Fernando Gonçalves, tendo sido apresentada por ele como “contribuição, que é resultante da audiência de todos os Tribunais de Contas do País e do sistema todo dos Tribunais de Contas”³², além de lida e distribuída entre os constituintes. A base da proposta levada pelos tribunais de contas pode ser sintetizada na “Carta de Porto Alegre”, documento redigido a partir do XVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em setembro de 1987, que sintetizava as proposições em “sete postulados”. A proposta apresentava fortes inspirações nas disposições da INTOSAI, especialmente a Declaração de Lima de 1977, que consolida a visão da organização internacional sobre a independência das ISCs e fixa as diretrizes gerais das do controle externo da administração pública (Miranda, 2009, p 112; Rosilho, 2016, p. 44)

De maneira geral, é possível se identificar que as questões sobre as quais versaram os debates da ANC em relação aos tribunais de contas podem ser sintetizadas em quatro grandes temas centrais³³ a serem brevemente detalhados: a) critérios de escolha de seus membros; b) vitaliciedade ou mandato fixo dos ministros; c) posição institucional e relacionamento com os demais poderes; e d) abrangência e modalidades do controle exercido. Passa-se a analisar sucintamente cada um deles.

a) Critérios de escolha de seus membros

Dentre os debates da ANC, havia propostas que mantinham a consagrada fórmula de nomeação pelo Executivo com confirmação do Senado, como também propostas inovadoras que incluíam o aumento do protagonismo do Legislativo,

³² Assembleia Nacional Constituinte, Ata da 7ª reunião extraordinária da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, realizada em 6 de maio de 1987.

³³ O agrupamento dos temas da ANC em quatro eixos como apresentado aqui, no entanto, não é consensual, alinhando-se assim à sistematização proposta por Marianna Willeman, com sutis variações (Willeman, 2017, p. 152). Álvaro Miranda (2009) organiza a discussão a partir de oito “modelos” e André Rosilho (2016, p. 42) a partir de oito “grandes temas”. Entretanto, em essência, as análises convergem para os mesmos tópicos aqui elencados.

prevendo que a escolha se daria exclusivamente por eleição feita pelos parlamentares da Câmara e do Senado. Havia propostas que caminhavam na inclusão do Poder Judiciário no processo, com previsão que cada Poder teria igual cota na escolha dos membros, indicando um terço dos quadros cada, como também propostas que previam que a escolha se daria através de concurso público. Os debates também abrangeram os requisitos para escolha dos ministros, como idade mínima ou ainda a necessidade de notável saber jurídico, financeiro ou econômico

b) Vitaliciedade ou mandato fixo dos ministros

Aqui, essencialmente, o debate sobre as prerrogativas dos ministros da Corte se centrava na discussão em torno da vitaliciedade de seus membros ou da previsão de um mandato fixo pré-definido. Na proposta defendida por Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), por exemplo, apresentada em mais de uma subcomissão temática e no plenário em diversos momentos, a duração do mandato seria originalmente de cinco anos, com o registro das candidaturas sendo feitos pelos partidos políticos. Posteriormente, no projeto formulado pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, presidida pelo Deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ) e relatada por José Serra (PMDB-SP), foi previsto que dois terços de seus ministros perderiam a vitaliciedade e passariam a ter um mandato de seis anos.

c) Posição institucional e relacionamento com os demais poderes

Neste aspecto muitas foram as considerações feitas, com propostas oscilando desde um órgão auxiliar ao Congresso Nacional, como um órgão subordinado a ele; passando por propostas de um órgão vinculado ao Poder Judiciário, como outros tribunais, até chegarmos a propostas da extinção do Tribunal como órgão autônomo e em sua substituição a criação de uma Auditoria Geral do Congresso Nacional, de inspiração no GAO americano, e com expressa função de auxiliar na formulação de políticas públicas, como proposto por João Natal (PMDB-GO).

Houve quem sustentasse também uma total independência do órgão, desvinculando-o de qualquer outro Poder, mas a proposta não chegou a ser encampada formalmente por nenhum constituinte. Rosilho (2016) se questiona por que nem mesmo a proposta apresentada pelos Tribunais de Contas sustentava algo nesse formato, conferindo maior independência e protagonismo ao órgão. Afirma,

no entanto, não haver resposta cabal a esta pergunta, podendo ter se tratado de mera inércia em relação ao modelo de 1946; influência da INTOSAI, que na Declaração de Lima sustenta que as ISCs devem ser independentes mas prestar auxílio ao Legislativo; ou ainda uma decisão estratégica dos tribunais de constas em permanecer atrelados ao Legislativo pegando carona no processo de fortalecimento pelo qual ele passava (Rosilho, 2016, p. 49)

A forma como o Legislativo e o Tribunal de Contas se relacionariam também foi alvo de debates, centrados em como se daria essa função auxiliar. Poderiam os congressistas individualmente demandar a atuação do Tribunal, como sustentara o constituinte Farabulini Júnior (PTB-SP) ou apenas através comissões? A discussão passava pela eventual instrumentalização da Corte de Contas em mecanismos de investigação por parte dos congressistas. Outro aspecto das discussões se centrava não na possibilidade de o Tribunal ser provocado pelo Legislativo a atuar, mas também no dever de o órgão informar sua atuação através das fiscalizações ao Congresso Nacional

d) Abrangência e modalidades do controle exercido

Nesse ponto, os debates constituintes se centraram sobre quais recursos públicos estariam sob o escrutínio do Tribunal, em especial sobre quais seria os sujeitos passivos do controle, aí incluindo o debate federativo sobre a competência da União para fiscalizar verbas transferidas a estados e municípios – isto é, se deveriam ser incluídas todas as transferências aos demais entes ou apenas as tidas como “voluntárias” - bem como a extensão da atuação do órgão sobre a administração indireta e até mesmo particulares.

Questão central foi também uma das mais recorrentes e polêmicas na história do Tribunal: o momento do controle, se *ex ante*, concomitante ou *ex post*. Tema que sofreu consideráveis oscilações ao longo do tempo, também consumiu grande parte das atenções do constituinte. O fim do registro prévio em 1967 era visto como uma perda de poder por parte dos Tribunais. No entanto, o referencial da Declaração de Lima apontava que a forma de atuação própria às ISCs, constituindo um núcleo duro de sua atuação era o controle *a posteriori*, o que se refletiu no anteprojeto apresentado pelas Cortes de Contas.

Outra disposição de 1967 amplamente debatida na constituinte era a relativa ao controle dos contratos administrativos e sua aprovação por decurso de prazo. A

tese de que os Tribunais de Conta deveriam ter a última palavra ganha força na Assembleia e já na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização a redação do anteprojeto previa, que em caso de inércia do Congresso Nacional quanto a apreciação do contrato, “prevaleceria a decisão do Tribunal de Contas da União”.

Mas provavelmente o aspecto mais inovador no debate da ANC sobre os Tribunais de Contas tenha sido sobre o tipo de controle a ser exercido, se exclusivamente formal ou com foco também em resultados. A discussão pode ser sintetizada no conceito de “auditoria de performance”, que, como visto no capítulo anterior, marcava o debate no contexto internacional sobre a atuação das ISCs. A expressão apareceu pela primeira vez no âmbito da ANC a partir do anteprojeto apresentado à Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira pelo TCU. Previa o texto que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas compreenderia “a realização de inspeções e auditorias orçamentária, financeiras, operacionais e patrimoniais nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”. O anteprojeto elaborado pela Subcomissão, no entanto, suprimiu qualquer menção a “auditoria operacional” dentre as competências do controle externo, optando por reproduzir a fórmula da Constituição de 1967 que deixava a cargo do controle interno o “acompanhamento da execução dos programas de trabalho e a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores”. Porém, em momento posterior do processo constituinte, a redação proposta pelos Tribunais de Contas foi restaurada, com pequenas alterações de texto, fazendo-se presente assim na Carta promulgada em 1988 a referência expressa à “auditoria operacional” (Rosilho, 2016, p. 65). Ainda que o tema não tenha sido objeto de discussões profundas verbalizadas pelos constituintes, o trato da matéria na ANC, com supressões e inserções do termo revela que o debate sobre o papel das ISCs e sua forma de atuação foi trazido pelos Tribunais de Contas, sob influência das diretrizes da INTOSAI, à Assembleia e acabou marcando o principal foco de mudança em relação aos textos constitucionais anteriores.

Como se verá na seção seguinte, o texto final aprovado pela Assembleia e promulgado em 1988, é, em muitos aspectos, uma combinação das propostas acima expostas, sendo portanto um híbrido entre os modelos debatidos nas comissões e subcomissões. A Comissão de Sistematização, a quem coube consolidar o trabalho das Comissões Temáticas, trabalhava sob a ótica da “compatibilização”, buscando composição dos elementos das propostas que recebia.

O mesmo pode-se dizer do Plenário da ANC, onde muitas propostas rejeitadas nas subcomissões e comissões temáticas poderiam ser restauradas ou terem alguns de seus elementos recombinaados.

O fracionamento do debate desde as subcomissões, passando pela estrutura recombinante da Comissão de Sistematização até a discussão em plenário que restabelecia textos antes rejeitados, favoreceu o fato do texto final da constituinte ser uma bricolagem de diversos elementos não harmônicos. Isso se refletiu na falta de sistematicidade do processo como um todo, e, mais especificamente na falta de uma discussão mais profunda sobre a essência do controle externo, como ressalta Miranda, destacando o caráter errático das discussões sobre Tribunais de Contas:

Em primeiro lugar, o debate sobre o assunto ocorreu numa tramitação errática na ANC. O tema foi discutido em quatro comissões e em cinco subcomissões temáticas: 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 em relação a todos os organismos de Estado. O encaminhamento das discussões, em mais de uma comissão e subcomissão, fragmentou o debate, não oferecendo uma proposta sistêmica efetivamente inovadora. 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. (Miranda, 2009, p. 83)

Miranda conclui assim que os modelos debatidos para o Tribunal na Constituinte não representaram propostas articuladas, mas fragmentos de ideias baseadas na experiência brasileira e na de outros países, estando ausentes, portanto, aprofundamentos sobre o alcance das competências ou mesmo sobre a própria natureza ou essência do controle externo. No mesmo sentido, André Rosilho sustenta que a análise do processo constituinte revela uma ausência de reflexão sobre o papel a ser exercido pelo Tribunal:

Da leitura dos anais da ANC, observa-se que o grau de reflexão do constituinte sobre o modelo de controle externo a ser desempenhado pelo TCU e sobre as externalidades (positivas e negativas) que as normas que delineou produziram foi baixo. A impressão que se tem é a de que o processo de reforma das competências dos tribunais de contas foi incremental, substancialmente inspirado na prévia experiência de controle e fortemente influenciado por atores externos à ANC (especialmente pelas próprias cortes de contas). A ausência de reflexão sobre um modelo “ótimo” de controle é nítida e, como se verá no capítulo subsequente, impactou a conformação das normas do Texto Constitucional. (Rosilho, 2016, p. 77)

Desta forma, vê-se como o debate da Constituinte de 1987/88 retomou grande parte dos debates sobre a competência do órgão que marcaram sua história desde a sua criação em 1890. Os temas centrais da deliberação constituinte eram, via de regra, aqueles já discutidos em constituintes e anteprojetos anteriores. Assim, ainda que propostas de caráter mais inovador tenham sido ventiladas ao longo do trabalho, parece seguro concluir que o resultado deste processo não tenha se caracterizado como uma “revolução” ou mesmo uma ruptura abrupta com o desenho institucional que o órgão ostentava até aquele momento. O Tribunal de Contas que emerge da constituição de 1988 é fruto de mudanças graduais, algumas vezes pendulares, dos seus quase cem anos de história.

Em comparação direta com o modelo imposto pelo Regime Militar, é relevante destacar como o esforço dos quadros do Tribunal à época junto à Constituinte conseguiram restaurar e reforçar a sua competência fiscalizatória que havia sido quase anulada. O texto constitucional passa também a deixar clara a abrangência do controle, através da estipulação clara de quem são os sujeitos do controle, não deixando margens para interpretações dúbias ou reduções de escopo por parte da legislação ordinária ou de aprovações por decurso de prazo. Mas a modificação de caráter mais ineditista em relação ao modelo vigente certamente foi a inserção dentre as suas competências da avaliação de políticas públicas, através das “auditorias operacionais”, a tradução local para as “auditorias de performance”. Ela representou não apenas o alinhamento do Brasil com debate que se descortinava sobre o papel das ISCs e com as diretrizes da INTOSAI, mas trouxe, em termos práticos, para os Tribunais de Contas a atribuição de auxiliar na avaliação de políticas públicas, função que até a sistemática de 1967/1969 era centrada no controle interno. Essa alteração, como se verá adiante, marcará o papel que o TCU passaria a exercer no contexto pós 1988, especialmente na última década.

A relevância da atuação dos membros do TCU junto à ANC pode ser medida pelo grau de aceitação das suas propostas. Dos sete “postulados” que compunham a Carta de Porto Alegre, base para proposta encaminhada pelos Tribunais de Contas, cinco foram integralmente contemplados pela Assembleia no texto final aprovado. Versavam sobre garantias, competências para impor sanções, abrangência do controle e observância de regras uniformes de controle externo para União, Estados e Municípios. Os dois rejeitados propunham um tratamento singular no texto constitucional, com um capítulo reservado ao órgão – algo que pode ser visto como uma demanda de menor importância – e que a decisão do Tribunal em caso de imposição de débito ou sanção teria “eficácia de sentença”, que veio a ser substituída no

texto aprovado por “eficácia de título executivo”, o que, como se verá adiante, traz relevantes impactos na atuação do órgão (Miranda, 2009, p. 146).³⁴

Interessante notar ainda que essa relação entre membros da Constituinte e membros do TCU foi uma via de mão dupla: se por um lado a atuação dos membros do Tribunal de Contas exerceu decisiva influência nos trabalhos da Assembleia Constituinte, também é verdade que diversos membros da ANC viriam a exercer papel relevante no funcionamento do Tribunal de Contas que acabaram por moldar. Isto porque diversos parlamentares que atuaram nas discussões das prerrogativas e competências do órgão na Constituinte viriam a ser nomeados para o cargo de ministro do TCU, dentre eles José Jorge, Homero Santos, Iram Saraiva, Humberto Souto, Valmir Campelo, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e Ubiratan Aguiar, todos estes, inclusive, tendo chegado a presidir a Corte.

Na seção seguinte, o desenho institucional do Tribunal adquiriu a partir de 1988 será abordado, bem como as sucessivas alterações que ele sofreu, em especial ao nível infraconstitucional, com vistas a traçar uma caracterização precisa das funções que o órgão vem exercendo no cenário brasileiro desde então.

3.2 O TRIBUNAL DE CONTAS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: MUDANÇA OU PERMANÊNCIA?

Como visto na seção anterior, a Constituinte de 1987/88, nas discussões sobre a formatação dos Tribunais de Contas, se debruçou em grande medida sobre temas que já vinham marcando a história constitucional do órgão. Enquanto alguns autores destacam que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) “trouxe grandes modificações em relação à definição das atribuições do Tribunal de Contas” (Speck, 2000, p. 73), outro ponderam que o resultado da ANC foi até certo ponto “tímido” se levadas em conta certas formulações de caráter mais inovador que chegaram a ser aventadas no processo (Willeman, 2017, p.170).

³⁴ Thiago Fonseca especula ainda que a influência dos membros do TCU sobre a Constituinte teria sido maior após o Tribunal de Contas “ameaçar os constituintes com amplo programa de fiscalização, a Operação Transparência.” (2020, p. 127). A Operação, que visava apurar a obediência às normas de licitações especialmente por empresas estatais, foi de fato desencadeada em 1987, ao longo dos trabalhos da ANC, mas sua relação causal com o texto final aprovado da CF/88 não fica realmente clara, especialmente dadas as características gerais do processo constituinte aqui debatidas.

Certo é que, como destaca Charles Pessanha, do ponto de vista do exercício do controle externo, a carta de 1988 promoveu verdadeiro *aggiornamento*, ao reconfigurar de maneira significativa e ampliar substantivamente as atribuições do Poder Legislativo (Pessanha, 2009, p. 250). A Constituição reforçou os poderes do Legislativo em diversas frentes, como na produção normativa, ao extinguir a aprovação de normas por decurso de prazo, limitar hipóteses de iniciativa de lei privativa do Chefe do Executivo, reduzir o quórum para derrubada do veto presidencial, dentre outros. Robustecimento significativo deu-se também quanto as funções fiscalizatórias do Legislativo, seja ao atribuir às comissões parlamentares de inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, mas, sobretudo, fortalecendo o seu papel no controle externo dos demais órgãos estatais, papel este exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas. (Sarmiento, 2009, p. 33) Sob o ponto de vista do TCU, ainda que boa parte das competências a ele atribuídas pudessem ser encontradas em textos constitucionais anteriores, houve significativa mudança no detalhamento dessas competências e ampliação de algumas delas. A presente seção buscará detalhar essas competências para avaliar que tipo de mudança institucional ela representou.

Antes de entrar-se no mérito das mudanças empreendidas pela Constituição de 1988 quanto às funções e competências que o Tribunal de Contas passou a desempenhar, três considerações precisam ser feitas inicialmente: uma de caráter analítico, outra de caráter federativo e uma terceira relativa à estrutura do órgão.

Primeiro, a partir da simples leitura dos dispositivos constitucionais dedicados ao tema, resta evidente o nível de detalhamento que a CF/88 deu às competências do Tribunal de Contas, seguindo o caráter analítico que marca todo o seu texto. Se em Cartas anteriores, o Tribunal de Contas mereceu apenas um artigo, como em 1891 e 1937, o texto de 1988 abrigou o Tribunal de Contas em uma ampla seção dentro do capítulo do Poder Legislativo denominada “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, abrangendo seis artigos (70 a 75), que, dentre parágrafos e incisos, perfazem um total de 31 dispositivos.³⁵ Este maior detalhamento trouxe consigo uma ampliação real do escopo de atuação do órgão, dando status constitucional aos sujeitos do controle que antes ficavam ao sabor da legislação ordinária. Mas também vem suscitando, mais recentemente, críticas por seu caráter prolixo e possibilidades interpretativas sobre a amplitude de suas competências.³⁶

³⁵ Sobre a evolução do nível de detalhamento das diversas Constituições, cf. TCU, 2018 “O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da constituição federal de 1988”

³⁶ Por todos, cf. Dutra e Reis, para quem “o constituinte de 1988, por sua vez, embora tenha preservado essa linha e versado conceitos que a experiência sedimentou, acrescentou outros, estes de duvidosa propriedade, em um texto de uma prolixidade única. O estilo arrevesado da atual norma, em duro contraste com o da anterior, é emaranhado

Do ponto de vista federativo, a Constituição encaminhou uma questão que há muito se arrastava: a fiscalização orçamentária de Estados e Municípios. Como visto, as soluções adotadas eram errantes e oscilantes, ora aumentando a presença do Tribunal de Contas “nacional” no Estados, ora retraindo; além da alternância entre proibições e delegações aos Estados para que criassem seus próprios Tribunais de Contas. Depois de diversas iniciativas individuais de criação destes órgãos pelos Estados e de seu fechamento durante o Estado Novo, a Constituição de 1946 delegou aos Estados a competência para organizarem seu controle externo. Em 1967, a Constituição passou a se referir pela primeira vez a um Tribunal de Contas “da União” e a fazer referências esparsas às figuras equivalentes em Estados e Municípios sem, no entanto, discipliná-los. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 estipulou que o controle dos municípios seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado e que somente municípios com mais de dois milhões de habitantes poderiam criar Tribunal próprio. A Carta de 1988 endereçou esta questão ao dispor que as normas ali estabelecidas para o Tribunal de Contas da União deveriam ser seguidas, “no que couber”, pelos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. E quanto aos Municípios, adotou formulação curiosa: vedou a criação de novos Tribunais de Contas inseridos na estrutura dos Municípios, mas permitiu a criação de Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais. Assim, o controle externo nas esferas estaduais e municipais é exercido pelas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, bem como dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, conforme o caso (CF, art. 75 e art. 31, §1º).

Portanto, é possível se falar em um conjunto de Tribunais de Contas no Brasil, hoje composto por 33 órgãos: O Tribunal de Contas da União; 26 Tribunais de Contas Estaduais; um Tribunal de Contas do Distrito Federal; três Tribunais de Contas dos Municípios – estruturas estaduais com jurisdição específica sobre as contas municipais, existentes nos Estados da Bahia, de Goiás e do Pará³⁷; além de dois Tribunais de Contas Municipais, que já existiam e foram preservados, localizados nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, todos os trinta e três

pelo desdobramento desnecessário da função de fiscalização – note-se – a ser cumprida pelo Tribunal e com a incorporação nele de termos colhidos à margem da experiência jurídica mais apurada, como adiante será visto, e que têm servido a uma tormentosa interpretação sobre a amplitude da competência do TCU.”(Dutra e Reis, 2019, p. 34)

³⁷ O Estado do Ceará foi o primeiro a instituir uma Corte Estadual de Contas Municipais, em 1954, na esteira autorizativa da Constituição de 1946. No entanto, em 2016, emenda constitucional estadual extinguiu o órgão. A referida emenda teve sua eficácia suspensa em caráter liminar por decisão do STF. Nova emenda constitucional foi promulgada extinguindo novamente o órgão, e novo questionamento ao STF foi feito. Desta vez, o STF julgou o pedido improcedente e confirmou a constitucionalidade do ato e a consequente extinção do órgão (ADI 5.763)

observando, “no que couber” as competências disciplinadas na Constituição Federal³⁸. Noutras palavras, todos regidos, em grande medida, pelas mesmas regras previstas para o TCU neste capítulo da CF/88.

A terceira consideração preliminar diz respeito ao Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas. Uma das instituições mais intensamente remodeladas pela Carta de 1988 certamente foi o Ministério Público. Uma análise detalhada desta reconfiguração foge ao escopo do presente trabalho, mas faz-se necessário registrar a estrutura do órgão junto aos Tribunais de Contas. Como visto, desde o Decreto nº 1.166/1892 já havia menção a um representante do Ministério Público em sua composição do Tribunal, estipulação que foi sendo mantida nas Lei Orgânicas posteriores. No entanto, como aponta José Afonso da Silva, não se tratava do Ministério Público “comum”, mas de uma instituição própria e desvinculada do Ministério Público “tradicional” (Silva, 2004). Com o texto de 1988, essa previsão de um “Ministério Público de Contas” é alçada à estatura constitucional, com previsão no capítulo que trata do Ministério Público, mas reforçando a visão de se tratar de órgão independente do Ministério Público da União e do Ministério Público dos Estados.³⁹ O texto apenas estendeu aos membros do MP junto aos Tribunais de Contas os direitos, vedações e investidura dos membros do “MP comum”, sem, no entanto, detalhar seu funcionamento. O entendimento consolidado a respeito do tema é que o MP junto ao TCU integra a própria estrutura da Corte de Contas, não dispondo assim de autonomia administrativa e financeira.⁴⁰

3.2.1 Principais inovações da Carta de 1988 sob a ótica dos debates da Constituinte

Para além das questões preliminares apontadas, a Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças substantivas consideráveis. Convém então analisar as principais mudanças a partir

³⁸ Ainda que o texto de 1988 tenha resolvido de certa forma a fiscalização das contas de Estados e Municípios, a expressão “no que couber” geraria ainda muita disputa - política e judicial - sobre a estruturação das cortes estaduais, em especial sobre a forma de escolha dos seus membros. Este arranjo é detalhado em Willeman, 2017, p. 171 e seguintes, para quem a CF/88 teria criado um “sistema nacional de Tribunais de Contas”. Embora a Carta de 88 tenha imposto certa uniformização aos diversos tribunais de contas no país, a absoluta assistemática de interação entre as partes nos faz preferir a denominação “conjunto”.

³⁹ CF/88, art. 130: Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

⁴⁰ Esse entendimento foi estabelecido pelo STF em 1994 no julgamento da ADI 789/DF, relator Celso de Mello. Para uma análise crítica desse posicionamento, cf. Willeman, 2017, p. 223 e seguintes.

dos quatro blocos temáticos expostos na seção precedente sobre os quais se centraram os principais debates da Constituinte.

Assim, seguindo a classificação da seção anterior a partir dos grandes temas que marcaram a Constituinte, não houve alterações substantivas nas garantias conferidas aos seus membros, sendo a eles asseguradas as mesmas prerrogativas, garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, que veio a suceder no texto de 1988 o Tribunal Federal de Recursos. Tampouco houve alteração quanto a vitaliciedade dos mandatos dos seus membros.

Quanto aos critérios de escolha de seus membros, a fórmula de composição que saiu vencedora do processo constituinte pode ser vista como uma combinação das propostas que circularam nas comissões e subcomissões e reflete o fortalecimento e aumento do protagonismo pelo qual o Congresso Nacional passou. O número total de ministro foi mantido em nove, mas se antes todos eram indicados pelo Poder Executivo, cabendo ao Legislativo apenas cancelar a escolha, agora ao Congresso Nacional competiria a escolha de dois terços de seus membros, sem qualquer interferência do Poder Executivo.

Já para as três vagas remanescentes, a indicação do Executivo continuava sujeita à chancela do Legislativo, sendo que apenas uma delas a critério exclusivo do Presidente da República. As duas vagas restantes devem ser preenchidas a partir dos quadros técnicos do Tribunal, alternadamente entre ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao órgão, por ele indicados em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento.

Foram explicitados também requisitos que se aplicam a todos os membros, algo que estava previsto apenas na Constituição de 1967 de forma um bastante genérica. Agora, pelo texto constitucional vigente, além da idade mínima de trinta e cinco anos, idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos “jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” também passou a figurar nos requisitos “mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados”. As consequências práticas deste desenho serão analisadas no capítulo seguinte.

Quanto à abrangência e modalidade do controle, também houve alterações significativas. A primeira delas é reflexo do detalhamento do texto constitucional, que afastou dúvidas sobre a possibilidade de atuação do TCU em relação ao manejo de verbas públicas. As previsões constitucionais anteriores, ao se referirem à “execução do orçamento” ou “dinheiros e outros bens públicos”, abriam margem para divergências em relação à abrangência do controle sobre novos entes públicos que surgiram ao longo dos anos. Foi o caso das autarquias, que passaram a ser expressamente previstas no texto de 1946, mas cuja incidência do controle

seguiu controversa por muito tempo. Já em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista, a Lei Orgânica de 1967 (Decreto-Lei nº 199/67) passou a incluí-las sob sua jurisdição, mas desde que houvesse expressa disposição legal, o que na prática, inviabilizava a fiscalização do órgão sobre estas entidades. A referida previsão legal viria apenas em 1975⁴¹, mas que veio a ser restringida três anos depois⁴², submetendo ao Tribunal apenas as entidades nas quais a União fosse majoritária no capital votante. Trata-se do referido fenômeno da “fuga ao controle”, pelo qual, através de normas infraconstitucionais, a atuação do Tribunal era limitada.

O novo texto constitucional adotou fórmula abrangente de “fiscalização”, ao impor o dever de prestar contas não apenas a todas as entidades da administração direta ou indireta como, de forma mais ampla, a “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda” (art. 70 § único). A redação veio a ser alterada em 1998 para abranger “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada” (Emenda Constitucional nº 19/1998). Cabe ressaltar, no entanto, que quanto à aplicação de verbas transferidas pela União a Estados e municípios, somente aquelas feitas a título “voluntário”, isto é, mediante acordos e convênios, por exemplo, estariam sujeitas ao controle do órgão. Para transferências constitucionais obrigatórias, o papel reservado ao TCU foi exclusivamente contábil, como se detalhará.

Quanto aos parâmetros de controle, como visto, é aí que reside a maior inovação da Constituição: a inclusão da auditoria operacional. Desde 1967, ao remover a competência do Tribunal para o registro prévio de despesas, o texto constitucional já previa atividade de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes, podendo o órgão realizar inspeções quando julgasse necessário, mas ainda adotava como base para este tipo de atuação apenas as demonstrações contábeis remetidas pelas entidades. O acompanhamento da execução dos programas de trabalho e a avaliação dos resultados alcançados pelos administradores ficava a cargo tão somente do controle interno a ser exercido pelo próprio Poder Executivo. E no caso das estatais, as limitações eram ainda maiores. Ainda no âmbito da denominada “fuga ao controle”, a Lei nº 6.525/78 restringiu a fiscalização financeira das empresas públicas e sociedades de economia mista ao afirmar que ela deveria “respeitar as peculiaridades de funcionamento da entidade” e se limitar a “verificar

⁴¹ Lei Federal nº 6.223 de 1975

⁴² Lei Federal nº 6.525 de 1978

a exatidão das contas e legitimidade dos atos”, estabelecendo assim um parâmetro bastante estrito de atuação, ainda que com alguma vagueza.

Em que pese estas delimitações normativas, o Tribunal, ainda no início dos anos 1980, começou, de forma experimental, a proceder a análises de eficiência da gestão pública. Para isso, criou através de normativo interno⁴³ a chamada “auditoria programática” que fazia menção não apenas ao controle formal, mas também “substancial” da administração. Essa modalidade de atuação, como visto, era uma realidade que se implementava em diversas ISCs, sob a denominação de “auditoria de performance” e representava um reflexo das reformas do NPM e trazia para o seio destas instituições a bandeira dos “três Es” – economia, efetividade e eficiência.

Já desde 1977, a Declaração de Lima da INTOSAI⁴⁴ passou a preconizar que a função tradicional das ISCs era auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e orçamentária. Adicionalmente a este tipo de auditoria, haveria outra “igualmente importante”, denominada de “auditoria de performance”, “cuja finalidade é verificar o desempenho, a economia, a eficiência e a efetividade da administração pública. O termo “*performance auditing*” comportou diversas traduções para outros idiomas, inclusive em documentos oficiais da INTOSAI.⁴⁵ A auditoria operacional, denominação consolidada no país, abrange não apenas operações financeiras específicas, mas também todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos.”⁴⁶ Como visto, o teor desta Declaração de 1977 inspirou a

⁴³ Portaria TCU nº 199, de 12/12/1982

⁴⁴ Também referida pelo organismo internacional como “ISSAI 1” ou mais recentemente como “Intosai-P1”, disponível em www.intosai.org

⁴⁵ A versão oficial em Inglês da Declaração de Lima se refere explicitamente a “*performance auditing*”. Já a versão oficial em Espanhol, por exemplo, não adota um rótulo específico, se referindo a “*un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, (...) Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia*”, grafando o termo “*operaciones*” com letra maiúscula. Em outro documento específico, a ISSAI 3000, ela é referida como “*auditoria de desempeño*”. Na versão em Português, foi traduzida pelo TCU como “auditoria operacional” com uma ressalva quanto aos “3 Es” que o termo em inglês *effectiveness* abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos) e efetividade (conceito relacionado aos impactos). (Documentos disponíveis em www.intosai.org, tradução em Português pelo TCU disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25D576099015D57A520E424FD>) Como aponta Roberto Fleischmann, “o desenvolvimento desse tipo de auditoria, nos vários continentes, gerou diferentes nomenclaturas. Além do termo auditoria de desempenho (*performance auditing*), adotado sobretudo nos países de origem anglo-saxã, utiliza-se o termo auditoria de gestão (*auditoria de gestión*), principalmente nos países latinos (Rocha & Quintiere, 2013). O Tribunal de Contas Europeu, por sua vez, adotou em língua portuguesa o termo auditoria de resultado (União Europeia [UE], 2015). No Brasil, o termo auditoria operacional foi adotado pelos auditores federais de controle externo do TCU para descrever o trabalho de auditoria cujo objetivo específico é de melhoria das operações examinadas” (Fleischmann, 2019, p. 25)

⁴⁶ INTOSAI, Declaração de Lima, 1977, Seção 4. A versão em Língua Portuguesa foi traduzida pelo próprio TCU e está disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>

proposta de texto constitucional apresentada pelos membros dos Tribunais de Contas que foi em grande medida contemplada, em especial neste ponto da auditoria operacional.⁴⁷

O artigo 70 da CF/88, inaugural da seção da “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” Constituição de 1988, já estabelece que o parâmetro da atividade fiscalizatória seria não apenas a legalidade dos atos, mas também sua economicidade e legitimidade, tornando-o assim bastante amplo. Enquanto a ideia de conformidade com a lei se apresenta como um parâmetro antigo e relativamente objetivo, os novos referenciais inseridos apresentam contornos mais fluidos. A legitimidade, já referida anteriormente em previsões legais mas agora alçada a parâmetro constitucional, se refere à adequação não apenas à lei, mas a princípios gerais que norteiam a administração; a economicidade implica uma análise entre meios e fins, minimizando os custos para consecução das atividades estatais. E quando se referiu às espécies fiscalizatórias, incorporou explicitamente a dimensão operacional ao adicioná-las às de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Foi, em certa medida, a constitucionalização, no contexto brasileiro, do parâmetro dos “três Es” preconizado pelo NPM, ainda que de forma indireta quanto ao TCU. Isto porque os dispositivos exclusivamente aplicáveis ao Tribunal de Contas não fazem menção explícita à “eficácia, “eficiência” ou “efetividade”, presentes apenas na enumeração das finalidades do controle interno (art. 74) e mesmo a menção a “economicidade” se dê de forma ampla no artigo inaugural que trata do controle (art.70).

Por fim, dos quatro grandes temas da Assembleia Constituinte, resta analisar a posição institucional e o relacionamento que o Tribunal de Contas passou a ter com os demais poderes. Não prosperaram as iniciativas de vincular o órgão ao Poder Judiciário nem subordiná-lo ao Legislativo. Prevaleceu o arranjo de um órgão independente e auxiliar ao Congresso Nacional, em sintonia com as diretrizes preconizadas pela INTOSAI e em termos similares do que já estava enunciado na Constituição de 1967. A manutenção da redação, no entanto, deve ser lida em conjunto com a alteração na forma de indicação dos seus membros. Noutras palavras, ainda que formalmente o TCU tenha, por um lado, mantido sua posição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, a redução das indicações de seus membros pelo Executivo a um terço

⁴⁷ Coube, no entanto, à Declaração específica da INTOSAI de 2016, a ISSAI 3000, traçar o delineamento algo mais preciso do conceito, assim traduzida pelo TCU: “A auditoria operacional realizada pelas EFS é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000, §9º)” A versão em Língua Portuguesa disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3000_norma_auditoria_operacional.pdf

apenas do total, por outro, deslocou o órgão para uma posição mais distante deste poder, ao menos em tese. O próximo capítulo retomará as implicações práticas deste modelo.

De outra parte, a expressão “auxiliar” poderia levar a uma interpretação reducionista de que sua atuação se resumiria em apoiar o exercício do controle parlamentar. Tal visão, no entanto, não resiste à leitura dos dispositivos constitucionais que tratam das competências do TCU em vigor, nem tampouco se coaduna com o seu papel atual. É possível identificar que, ao lado de competências auxiliares ao Poder Legislativo, a CF/88 previu que o Tribunal de Contas desempenhe, de forma autônoma, competências próprias. Portanto, no exercício do controle externo há uma separação entre os casos em que a atuação é direta e autônoma do TCU daqueles em que a atuação é exclusiva do Poder Legislativo, ainda que auxiliado pelo Tribunal de Contas. A subseção seguinte passará a análise destas competências constitucionais a partir desta distinção, buscando separar as atribuições dadas pela Carta de 88 em caráter autônomo daquelas dadas em caráter auxiliar ao Legislativo. Na sequência, se buscará fazer um balanço das mudanças institucionais implementadas em 1988.

3.2.2 Competências do TCU na Constituição de 1988

Diversas são as taxionomias das atribuições do TCU a partir de 1988 encontradas na literatura (Speck 2000; Zymler e Almeida, 2008; Rosilho, 2016; Willeman, 2017; Di Pietro, 2018; Lima, 2019). Para os fins deste trabalho, mais relevante que traçar distinções conceituais entre “funções” e “competências” é sistematizar as atribuições dadas pelo texto constitucional de 1988 ao TCU para compreender como elas se refletiram na organização e no funcionamento efetivo do Tribunal. Para tanto, como apontado, uma primeira distinção entre competências autônomas e competências auxiliares ao Legislativo se revela muito esclarecedora. Indo além, dentro de cada conjunto é possível se identificar subconjuntos de atribuições correlatas que auxiliam a compreensão do funcionamento do órgão. O Quadro 3.1 traz uma sistematização das competências elencadas pelo próprio TCU a partir destes critérios e que será detalhada na sequência.

Quadro 3.1 – Competências do TCU na Constituição de 1988

Competências do TCU na Constituição de 1988																							
<p>Competências auxiliares ao Congresso Nacional</p> <p>Competências Consultivas</p> <table border="1"> <tr> <td>Emitir parecer prévio das contas anuais do Presidente da República.</td> <td>71, inc. I</td> </tr> <tr> <td>Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.</td> <td>72, § 1º</td> </tr> </table> <p>Competência Informativa</p> <table border="1"> <tr> <td>Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.</td> <td>71, inc. VII</td> </tr> </table>	Emitir parecer prévio das contas anuais do Presidente da República.	71, inc. I	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII	<p style="text-align: center;">Competências Autônomas</p> <p>Competência Judicante</p> <table border="1"> <tr> <td>Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.</td> <td>71, inc. II</td> </tr> </table> <p>Competências Fiscalizatórias</p> <table border="1"> <tr> <td>Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.</td> <td>71, inc. IV</td> </tr> <tr> <td>Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.</td> <td>71, inc. V</td> </tr> <tr> <td>Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.</td> <td>71, inc. VI</td> </tr> <tr> <td>Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.</td> <td>71, inc. X</td> </tr> <tr> <td>Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.</td> <td>74, § 2º</td> </tr> </table> <p>Competências Quase administrativas</p> <table border="1"> <tr> <td>Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.</td> <td>71, inc. III</td> </tr> <tr> <td>Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)</td> <td>161, § ún.</td> </tr> </table>	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, inc. II	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	71, inc. IV	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V	Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.	71, inc. VI	Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º	Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III	Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	161, § ún.
Emitir parecer prévio das contas anuais do Presidente da República.	71, inc. I																						
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º																						
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII																						
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, inc. II																						
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	71, inc. IV																						
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V																						
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.	71, inc. VI																						
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X																						
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º																						
Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III																						
Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	161, § ún.																						
	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Aplicar sanções</p> <p>71, inc. VIII</p>																						

Fonte: Elaboração própria

3.2.2.1 - Competências auxiliares ao Congresso Nacional

a) Apreciar contas de governo

Aqui se destaca a função mais antiga do Tribunal. Desde a Constituição de 1891, há a previsão de que compete ao Tribunal de Contas apreciar as contas do Executivo antes do seu envio ao Congresso Nacional. Essa competência esteve presente, como visto, em todas as constituições brasileiras e é uma das competências comuns a praticamente todas as ISCs.

Como visto, também, apesar de estar prevista tal competência desde o século XIX, ela seguiu por muito tempo como letra morta sem qualquer aplicabilidade prática. Isto porque, apesar de ter o Tribunal tal competência, inexistia o dever do Poder Executivo enviar as contas para sua apreciação. E, de fato, não o fazia. Apesar da previsão no Decreto nº 2.511, para vigorar a partir de 1911, é somente com a Constituição de 1934 que tal dever ficou expresso e as contas passaram a ser efetiva e sistematicamente prestadas e analisadas pelo Tribunal, e então encaminhadas ao Legislativo. Mesmo durante o período do Estado Novo no qual o Congresso Nacional esteve dissolvido, seguiu o Tribunal de Contas apreciando as contas prestadas e emitindo parecer, ainda que viessem elas a ser chanceladas pelo próprio chefe do Executivo por decreto-lei.

A Constituição de 1988 manteve a distinção entre “contas de governo” e as “contas de gestão”, dando tratamento diferenciado a elas. As contas de governo são o conjunto de documentos por meio dos quais o chefe do Poder Executivo submete os resultados gerais do exercício financeiro, numa visão ampla do desempenho econômico e social. Quanto a estas contas, compete ao Tribunal de Contas, como desde sua criação, apenas apreciá-las, emitindo parecer prévio opinativo para posterior julgamento pelo Congresso Nacional, a quem cabe a palavra final⁴⁸. Já as “contas de gestão” correspondem aos resultados específicos que os administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos devem prestar, e, nesse caso, cabe ao próprio TCU seu julgamento, como se verá adiante.

Pela sistemática vigente, o Presidente da República presta contas ao Congresso Nacional, compostas pelo “Balanço Geral da União” e um relatório sobre a execução orçamentária do ano anterior, num prazo de sessenta dias após a abertura do ano legislativo. O

⁴⁸ Conforme art. 49, inciso IX, CF/88

Congresso Nacional remete então essas contas ao TCU, que dispõe de outros sessenta dias para apreciá-las e emitir seu parecer prévio. O parecer prévio do TCU deverá ter caráter conclusivo, isto é, “expressar se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro”, além de concluir sobre a “observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública”.⁴⁹ Ao final, o parecer classifica as contas presidenciais em “aprovadas”, “aprovadas com ressalvas” ou “reprovadas”, ainda que não haja na Constituição ou na legislação parâmetros claros definidos para essa classificação.

As contas então são devolvidas ao Congresso Nacional para proceder ao seu julgamento. Ele inicialmente é apreciado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que elabora seu próprio parecer na forma de decreto legislativo, para depois ser submetido à Mesa do Congresso encaminhado para apreciação dos parlamentares.⁵⁰

b) Outras competências de caráter auxiliar

Além da emissão de parecer prévio das contas do Presidente da República, previu a Constituição outra competência similar, de caráter consultivo, a ser exercida também em articulação com a Comissão Mista de Orçamento. É a que consta no art. 72, que prevê que a CMO, ao se deparar com indícios de despesas não autorizadas – como investimentos não programados e subsídios não aprovados - poderá solicitar à autoridade governamental responsável que apresente, em um prazo de cinco dias, os esclarecimentos necessários. Caso os esclarecimentos não sejam prestados, ou sendo estes insuficientes, a CMO solicitará ao TCU pronunciamento conclusivo sobre a matéria, a ser emitido no prazo de trinta dias. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a CMO, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso sua sustação. Desta forma, a atuação do Tribunal de Contas é, tal qual como no parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente

⁴⁹ RITCU, art. 228

⁵⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2001) previu em seu art. 56 que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluiriam, além das suas, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, as quais receberiam parecer prévio, separadamente, do Tribunal de Contas. Assim, seriam vários os pareceres prévios a serem emitidos pelo TCU, um para o presidente de cada órgão. No entanto, tal dispositivo se encontra com a eficácia suspensa, em caráter liminar, pelo STF (ADI 2.238-5). Dessa forma, segue vigente a sistemática original da CF/88.

da República, consultiva. A decisão final sobre se a despesa irregular deve ou não ser sustada é do Poder Legislativo, a partir da manifestação da CMO e do pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas. Ainda que previsto desde 1988, não se tem notícias da aplicação concreta deste dispositivo (Lima, 2019). A relação auxiliar entre o TCU e a CMO, como se detalhará, se construiu – para além das contas de governo - ao longo dos anos 90, em torno da paralisação de obras públicas e elaboração das leis orçamentárias anuais.

Previstas estão ainda outras competências de caráter auxiliar, mas de cunho eminentemente informativo. É o caso, por exemplo, da competência prevista no inciso VII do art. 71: prestar informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre sua atividade de fiscalização. Trata-se aqui da possibilidade do presidente do Congresso Nacional, de uma de suas Casas e das respectivas comissões solicitarem informações sobre qualquer fiscalização realizada pelo Tribunal, sejam elas realizadas por iniciativa do Congresso ou por iniciativa própria. É o caso também do previsto no §4º do mesmo artigo 71: o Tribunal deverá encaminhar trimestral e anualmente um relatório de suas atividades ao Congresso Nacional. Ainda que o destinatário destes relatórios seja o Congresso Nacional, eles se constituem, na verdade, como o principal veículo de comunicação institucional do desempenho do Tribunal com a sociedade, sendo fonte primordial – quando não única – da atuação efetiva do Tribunal em todas as suas frentes, como se verá adiante.

3.2.2.2 - Competências autônomas

a) Competência judicante: o julgamento de contas de gestão

Se para as contas de governo a competência do TCU é consultiva, para as contas de gestão, cabe ao Tribunal julgá-las. Assim como a apreciação das contas de governo, trata-se de competência antiga do Tribunal: ainda que a Constituição de 1891 fizesse menção apenas à liquidação de contas para prestação ao Poder Legislativo, o Regimento de 1892, como visto, já previa a tomada de contas dos responsáveis por dinheiros e valores pertencentes à República. E a previsão foi incorporada ao texto constitucional desde 1934.

Há ainda controvérsia sobre se a natureza de tal competência: se realmente judicante ou meramente administrativa. A discussão se arrasta desde a criação do Tribunal e se vincula à relação do órgão com o Poder Judiciário. O TCU, que guarda uma posição intermediária entre

Legislativo e Executivo, nunca integrou, de fato, a estrutura do Poder Judiciário, ainda que na Constituição de 1937 tenha sido posicionado no capítulo dedicado a ele. Ainda assim, desde 1934, a Constituição utiliza o termo “julgar” para se referir às contas dos responsáveis por dinheiros públicos, mesmo termo usado em normas infraconstitucionais desde o surgimento de tal competência, em 1892. Os que sustentam que a competência é meramente administrativa consideram o uso do verbo uma impropriedade (Cretella Jr, 1991) pois se trataria de um exame técnico das contas, de caráter preliminar que antecederia o julgamento do Poder Judiciário (Di Pietro, 2018).

Se assim o fosse, a atuação do TCU neste caso se assemelharia àquela exercida quanto às contas de governo: seu papel seria realizar um exame técnico preliminar e, ao invés de remeter suas considerações ao Poder Legislativo para decisão final, como faz com as contas do Presidente da República, as remeteria ao Poder Judiciário. A realidade é bastante diversa, competindo ao TCU, de fato, o julgamento das contas, de caráter decisório e não meramente opinativo. É portanto uma espécie de “jurisdição anômala” nas palavras de Seabra Fagundes (2010), tal qual a que detém o Congresso Nacional para o julgamento de crimes de responsabilidade do Presidente da República.

No entanto, a divergência quanto ao fato do TCU “julgar” em sentido estrito ou não as contas é meramente doutrinária. O aspecto relevante dessa jurisdição anômala é, todavia, ainda pouco enfrentado pela literatura: a eficácia de suas decisões e o poder de *enforcement* do Tribunal. Uma vez concluído o julgamento, encerra-se a jurisdição do Tribunal, que passa a depender, em muitos casos, de outros órgãos para dar cumprimento a seus julgados. Compete à AGU realizar a cobrança dos valores inscritos em dívida ativa perante o Poder Judiciário, como se detalhará.

Ao tratar dos sujeitos do julgamento de contas, o texto constitucional demarcou dois grupos. Além de ampliar a abrangência do julgamento das contas de gestão, com detalhada redação de quais são os sujeitos envolvidos no processo - administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo fundações, autarquias e empresas estatais - a Constituição deixou claro que também serão julgadas as contas “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público”. É aqui que reside a distinção entre as contas “ordinárias” e as contas “especiais”. As ordinárias são as já referidas contas de gestão, que devem ser prestadas anualmente pelos administradores e responsáveis por valores públicos; as especiais se referem à parte final do referido dispositivo, isto é, buscam apurar a responsabilidade por danos causados ao erário. Quando a iniciativa do processo parte do próprio responsável pelas contas,

utiliza-se o termo “prestação”, quando a iniciativa é do órgão de controle, refere-se à “tomada” de contas.

Em função da amplitude do rol daqueles que devem prestar contas de forma ordinária, o Tribunal pode, ao seu critério, dispensar de julgamento algumas unidades que estão sujeitas à sua jurisdição. Na prática, o TCU edita anualmente uma Decisão Normativa elencando as unidades que terão suas contas efetivamente julgadas através de processo próprio, e quais deverão apenas apresentar um relatório de gestão referente àquele exercício que será publicizado, mas não julgado. Assim, o dever de prestar contas é amplo e abrange todas as pessoas elencadas no art. 70 da Constituição; a instauração de processo e o julgamento destas contas é específico às unidades elencadas em relação anual previamente divulgada pelo Tribunal. Os critérios para inclusão de determinado órgão no grupo dos que terão suas contas efetivamente julgadas naquele exercício são algo opacos, referindo-se norma interna do órgão a “risco, materialidade e relevância”⁵¹. Desta forma, os órgãos são divididos em classes a partir desses critérios e fica definida a frequência com que terão suas contas de fato julgadas. Uma alteração nas normas internas em 2020 limitou ainda mais as contas que serão realmente julgadas: a regra passa a ser a publicação das contas no próprio site de cada entidade da administração, sem necessidade de envio ao TCU, restringindo ainda mais a relação das entidades “mais significativas” que devem formalizar processos de prestação de contas.⁵²

Já as contas especiais não estão vinculadas a um rol determinado de responsáveis nem a um exercício financeiro específico, mas a um evento potencialmente causador de dano ao erário. Este dano pode ser concreto, como no caso de evidência de desvios ou desfalques, ou presumido, pela omissão do dever de prestar contas. A instauração de tomada de contas especiais, em regra, ocorre no próprio órgão onde o dano teria ocorrido, por iniciativa própria ou por provocação dos órgãos de controle, sendo posteriormente remetido o processo ao TCU para julgamento. No entanto, se no exercício de qualquer outra atividade fiscalizatória do Tribunal, como auditorias, for constatada a ocorrência de dano ao erário, o processo é convertido em uma tomada de contas especial. Assim como no caso dos processos de contas ordinárias, o Tribunal prevê em normativos próprios hipóteses em que a instauração da tomada de contas especial é dispensada. É o caso da comprovação de ausência de má fé e ressarcimento imediato do dano⁵³, bem como nos casos em que o valor do dano é inferior a cem mil reais ou

⁵¹ IN/TCU nº 63 /2010, que vigorou até 2020.

⁵² IN/ TCU nº 84/2020

⁵³ RI/TCU, art. 197§ 3º

quando decorridos mais de dez anos entre a ocorrência do fato e a notificação dos responsáveis.⁵⁴

Em todos os casos, o processo de julgamento de contas transcorre no TCU com paralelismo aos procedimentos adotados no Poder Judiciário: observância ao contraditório e ampla defesa. O resultado de mérito é uma das três hipóteses: as contas podem ser consideradas “regulares”, “regulares com ressalva” ou “irregulares”. Ao contrário do que ocorre na apreciação das contas de governo - nas quais não há parâmetros legais claros para manifestação do Tribunal pela aprovação com ou sem ressalvas ou mesmo a rejeição das contas – aqui há critérios objetivos para tomada de decisão, estabelecidos na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992). Se constatadas a legalidade, legitimidade e economicidade (os parâmetros expressamente mencionados no art. 70 da Constituição) da atuação do responsável, as contas são tidas como regulares e é expedida quitação plena. Caso sejam constatadas falhas de natureza formal sem dano ao erário, as contas são consideradas “regulares com ressalva”, determinando a adoção de medidas para correção das impropriedades. Constatada a omissão do dever de prestar contas ou a prática de atos ilícitos, ilegítimos ou antieconômicos, são as contas consideradas irregulares, decorrendo daí a condenação ao pagamento do débito e possível aplicação de multa, tal como previsto no inciso VIII do art. 71.

Assim, os “nichos de exceção” (Speck, 2000), que predominavam em várias áreas da administração pública através da exclusão da apreciação das suas contas por parte do TCU, como o caso das empresas estatais, são superados. A redação dada pela Constituição de 1988 afasta a fuga ao controle por legislação ordinária. Surge em seu lugar uma seletividade do próprio Tribunal em relação à definição anual de quais entidades terão suas contas efetivamente julgadas e quais devem apenas publicar relatório de gestão. De certa forma, os nichos continuam existindo, só que são agora delimitados pelo próprio Tribunal. Em termos quantitativos, como se verá no capítulo seguinte, o julgamento de contas segue sendo, desde 1988, uma atividade central do Tribunal e de alguma forma orienta todas as demais atividades do órgão. Segundo Speck:

Fica evidente que a lógica da estrutura processual, voltada para a aprovação ou reprovação das contas, reina não somente em relação ao julgamento, mas também em atividades fiscalizadoras e administrativas, onde outras finalidades podem sugerir procedimentos diferentes. Até o instrumento da auditoria operacional — com o objetivo de avaliar processos organizacionais ou o impacto de políticas públicas —, que envolve resultados fortemente vinculados a determinados pressupostos metodológicos, como a identificação de indicadores de desempenho, segue essa lógica processual. Preside a auditoria um ministro relator, responsável pela instrução e

⁵⁴ IN/TCU n.º 71/2012, art. 6º

elaboração do parecer, e, em última instância, este será votado pelo órgão colegiado, na forma dos processos de julgamento. (Speck, 2000, p. 86)

Passa-se então ao exame das demais competências autônomas do TCU e suas similitudes com o julgamento de contas.

b) Competência fiscalizatória

As noções de “fiscalização”, “controle” e “auditoria”, como tratado no capítulo anterior, se confundem. A seção do texto constitucional na qual o TCU está inserido é denominada “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” e seu artigo inaugural, o 70, afirma que a “fiscalização” é feita “mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Portanto, de maneira ampla, a atividade do Tribunal de Contas é, essencialmente, uma atividade fiscalizatória. No entanto, ao detalhar as competências do órgão, a Constituição previu competências fiscalizatórias específicas, que são exercidas através de instrumentos específicos. Pode-se identificar no texto dois objetos desta atividade fiscalizatória - atos administrativos em geral e contratos administrativos – e dois instrumentos – as auditorias e as inspeções. Portanto, ainda que no plano conceitual os termos sejam, em alguma medida, intercambiáveis, a redação constitucional de 1988 colocou a “auditoria” como espécie do gênero fiscalização.

Com relação aos instrumentos, viu-se como as auditorias e inspeções surgem em substituição ao registro prévio na Constituição de 1967. Mas já desde 1934 o texto constitucional previa expressamente a competência do Tribunal para fiscalização de atos e contratos, reservando a eles, no entanto, tratamento distinto dos atos administrativos em geral: enquanto aos atos em geral a palavra final quanto ao registro competia ao próprio Tribunal, e, em casos excepcionais ao Presidente da República; nos contratos a última decisão competia ao Poder Legislativo. A sistemática foi mantida em 1946, mas é substantivamente alterada em 1967. O registro prévio é abolido e é concedida ao TCU a possibilidade do exercício ativo da fiscalização.

Ainda que o texto constitucional se refira a “inspeções e auditorias”, sem maiores detalhamentos, o Tribunal, internamente, distingue os instrumentos. Inspeções são medidas adotadas no curso de algum processo existente com vistas a obtenção de novas informações

para apreciação do mérito. Assim, no curso de um processo de prestação de contas, pode-se entender necessária a obtenção de maiores informações sobre a atividade de determinado órgão. Nesse caso é realizada inspeção com o objetivo de coletar as informações necessárias e suprir eventuais lacunas do processo em curso. As inspeções se distinguem das meras diligências porque são realizadas *in loco*, mas significativamente mais simples que as auditorias.

Já as auditorias são o instrumento primordial de fiscalização do TCU. Constituem processos autônomos que buscam avaliar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão, bem como avaliar o desempenho dos órgãos estatais. O TCU assim as define, de forma um tanto hermética:

Auditoria é o processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado.⁵⁵

Em termos práticos, elas se dividem em dois grandes grupos: as auditorias de regularidade e as operacionais. As de regularidade são as que adotam a legalidade e legitimidade como parâmetro e por isso também são denominadas de auditoria de conformidade, pois avaliam se a atuação do gestor se deu conforme as normas estabelecidas. O Tribunal adota também o termo “auditoria financeira” ou “contábil” para designar aquelas auditorias de regularidade que se realizam sobre demonstrações contábeis, orçamentárias financeiras e patrimoniais produzidas pela administração pública. Observa-se assim um alinhamento com as espécies de auditorias existentes no contexto internacional, como tratado no Capítulo anterior.

A novidade, como visto, e que pode ser tida como a grande inovação do sistema implementado em 1988, está na inserção das auditorias operacionais, já tratadas anteriormente e que adotam como parâmetros a eficácia, eficiência e a economicidade. Enquanto as auditorias de regularidade, em função do parâmetro que adotam, ao constatarem inconformidade com a lei, acarretariam determinações de correções e até mesmo aplicação de sanções em caso de descumprimento; aqui, estando a análise dentro do campo da discricionariedade do administrador, as auditorias operacionais, em tese, dariam ensejo a recomendações que visem o aperfeiçoamento da administração pública. Tal distinção de resultados não é tão clara como se verá. Tampouco é clara, como tratado no capítulo anterior, a delimitação de auditoria

⁵⁵ Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Anexo da Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010)

operacional, tanto no plano internacional como pelo próprio TCU. O texto constitucional, como já destacado, só se refere explicitamente aos parâmetros de “eficácia” e “eficiência” quando trata das finalidades do controle interno (art. 74), não quando detalha as atribuições do controle externo e, em especial do TCU. Há apenas uma menção genérica à “economicidade” no artigo 70. Uma conceituação mais clara do que seria “operacional” e as distinções entre os tipos de auditoria são tratadas apenas nas já referidas Declarações Internacionais da INTOSAI e em documentos internos do próprio Tribunal, como o seu Manual de Auditoria Operacional, que assim a define :

As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais. Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica. Pela sua natureza, as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, consequentemente, são mais analíticos e argumentativos.⁵⁶

A ampliação da utilização das auditorias operacionais, tanto em termos quantitativos como em termos de abrangência – e a sua conseqüente influência no ciclo de políticas públicas – vem sendo objeto de amplo debate na literatura⁵⁷ e será analisada em termos empíricos no capítulo seguinte.

Além das auditorias e inspeções, previstas constitucionalmente, previu internamente o TCU outros três instrumentos fiscalizatórios: o levantamento, que tem caráter preparatório em relação às fiscalizações; o acompanhamento, que seria uma espécie de fiscalização por período

⁵⁶ Manual de Auditoria Operacional. TCU. Segecex/Semec, Dezembro de 2018, p. 13. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%201.pdf

⁵⁷ Há questionamentos, inclusive, sobre a própria competência do TCU para realizar auditorias de performance, sob o argumento de se tratar de atribuição exclusiva do controle interno, a quem a verificação de eficácia e eficiência o texto expressamente constitucional atribuiu. A delimitação de auditoria operacional dada pelo TCU seria assim um “transporte conturbado” da definição de auditoria de performance da Intosai (Dutra e Reis, 2020, p.137). Por todo o exposto sobre o tema neste capítulo e no anterior - incluindo a construção do conceito de auditoria de performance no plano internacional, a relação TCU /Intosai e a influência da Declaração de Lima na elaboração do texto final da Constituição de 1988, a existência reconhecida de um processo “evolutivo” (Posner e Shahan, 2014) geral dos órgãos de controle em direção à performance, o histórico de atuação do TCU no tema desde o início da década de 1980 com as auditorias “programáticas” e as expressas menções no texto constitucional a “operacional (arts. 70 e 71) e “economicidade” (art. 70) – parece-nos frágil o argumento, ainda que, de fato, não haja menções expressas no texto constitucional a “eficácia”, “eficiência” ou “efetividade” nos dispositivos específicos relacionados ao TCU. Os delineamentos e conseqüências do exercício desta competência operacional, estes sim suscitam divergências, que serão endereçadas nas seções e capítulos seguintes.

pré-determinado e concomitante; e os monitoramentos, que visam verificar o cumprimento de suas deliberações do órgão e os resultados delas advindos.

A iniciativa da fiscalização pode ser própria do TCU ou por provocação externa. Em se tratando de iniciativa própria, o Tribunal estabelece uma distinção: as auditorias (e também acompanhamentos e monitoramentos) devem estar inseridas em uma programação prévia, denominada de “plano de fiscalização”, que é elaborada anualmente pela presidência do órgão e aprovada em plenário em sessão reservada. As inspeções e levantamentos não seguem essa programação e podem ser designadas pelo próprio relator do processo, salvo se abrangerem órgãos de cúpula dos poderes, hipótese que necessitarão aprovação do plenário⁵⁸. As fiscalizações podem ser iniciadas também por demanda do Congresso Nacional, devendo ser submetidas pelos presidentes de qualquer uma das casas e de suas respectivas comissões, sendo apreciadas no TCU em caráter de urgência. Quando implicarem em auditorias, o plenário delibera pela sua inclusão no plano de fiscalização.

Há ainda um outro canal constitucionalmente estabelecido para dar início à atividade fiscalizatória do TCU: as denúncias, previstas no art. 74 § 2º da Constituição. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legitimada para denunciar irregularidades ao TCU⁵⁹. A denúncia, que deve estar acompanhada de indícios da ilegalidade, é processada, após ser admitida no Tribunal em caráter sigiloso, através de diligências e inspeções até uma decisão definitiva sobre sua procedência ou não. O rito é ligeiramente diferenciado quando a denúncia é feita por um rol restrito de atores, que incluem órgãos de controle, autoridades e servidores públicos, hipótese em que é denominada de “representação” e via de regra não são sigilosas. Trata-se de uma “denúncia qualificada”. É o canal utilizado, por exemplo, quando equipes do próprio TCU, no curso de uma auditoria operacional, se deparam com alguma ilicitude⁶⁰.

⁵⁸ RI/TCU arts. 15 e 244.

⁵⁹ A possibilidade de oferecimento de denúncia por parte de qualquer cidadão é apontada como um ganho democrático pela literatura, embora a análise de seus efeitos práticos seja escassa (cf. Ferreira, 2008). André Rosilho, no entanto, pondera se “seria mesmo crível imaginar que cidadãos comuns, a partir de regras jurídicas com este conteúdo, se transformariam em efetivos fiscais da administração? Será mesmo que cidadãos normais, após a edição dessas normas, passariam, p.ex., a analisar com regularidade editais de licitação e contratos firmados pela administração, neles buscando vícios, ilícitos ou irregularidades de qualquer natureza?” A hipótese que constrói como resposta, tendo em vista o alto grau de sofisticação e detalhes técnicos que diversas denúncias oferecidas por pessoas físicas apresentam é que há “grande probabilidade de estarem ocultas empresas interessadas em vencer certames licitatórios, mas não dispostas a contestar em nome próprio as decisões da administração — afinal, querem manter bom relacionamento com o poder público, seu potencial contratante” (Rosilho, 2016, p.292) Empresas se utilizariam assim de pessoas físicas para interferir em procedimentos licitatórios em curso. Embora bastante razoável, o tema ainda é especulativo, merecendo maiores investigações.

⁶⁰ Segundo o Regimento Interno do TCU (art. 237) os legitimados para representação são o Ministério Público da União; os órgãos de controle interno; os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem; os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos

A relação dos sujeitos à fiscalização do TCU é feita também de maneira abrangente, abarcando todo aquele amplo rol dos que são passíveis a julgamentos de contas. A Constituição destacou em determinados incisos objetos específicos de fiscalização, como contas nacionais de empresas supranacionais nas quais a União participa (art. 71, V)⁶¹ ou mesmo as transferências voluntárias para estados e municípios (art. 71, VI), mas elas seguem as mesmas dinâmicas das demais fiscalizações, não se tratando assim de competências verdadeiramente distintas.

As fiscalizações são realizadas pelo corpo técnico do órgão – os auditores federais de controle externo – que detém a prerrogativa de ingressar livremente nos órgãos sujeitos ao controle, onde poderão requisitar documentos e informações. A dinâmica segue lógica processual semelhante ao julgamento de contas, com produção ao final de um relatório com os achados e recomendações para deliberação pelos ministros do Tribunal.

Como resultado das fiscalizações pode decorrer seu arquivamento, caso não se constatem ilegalidades, ou outras providências como determinações, recomendações, sanções ou a conversão em tomada de contas especial caso se verifique dano ao erário. A distinção entre determinação e recomendação reside na compulsoriedade da primeira, que enseja pena de multa no caso do seu descumprimento, enquanto as recomendações teriam natureza colaborativa, sugerindo oportunidades de melhoria.

Quanto às sanções, aplicáveis tanto em processos de fiscalização como em julgamento de contas, restringiu-se a Constituição a indicar que seriam “aquelas previstas em lei” (art. 71, VIII), exemplificando a multa proporcional ao dano. No entanto, esse mesmo dispositivo, o único a tratar da competência sancionatória, delimita a sua aplicação às hipóteses de ilegalidade ou irregularidade de despesa. No caso do julgamento de contas, anteriormente analisado, a aplicação de sanções não suscita maiores dúvidas porque só podem ser aplicadas caso as contas sejam julgadas “irregulares”, critério expressamente previsto no texto constitucional. Mas aqui,

municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais; as equipes de inspeção ou de auditoria, as unidades técnicas do Tribunal; e outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

⁶¹ São escassos os exemplos de empresas binacionais, nas quais o governo brasileiro participa conjuntamente do capital acionário com governo estrangeiros: Itaipu Binacional (Paraguai), Cia Nacional de Promoção Agrícola (Japão) e Alcântara Cyclone Space (Ucrânia). A fiscalização pelo Tribunal dessas empresas, todavia, atinge apenas as “contas nacionais” e se dá “nos termos do tratado constitutivo”, segundo o texto constitucional. Na prática a competência ficou esvaziada, tanto pela ausência de previsão de fiscalização do TCU nos respectivos tratados constitutivos como pela dificuldade de se separar as contas brasileiras das estrangeiras na gestão dessas companhias. O principal embate na matéria se deu em relação à Itaipu e teve seu desfecho em 2020 com decisão unânime do STF consolidou o entendimento que “Itaipu, entidade binacional oriunda de um Tratado Internacional, não se submete à fiscalização do Tribunal de Contas da União – TCU” (ACO 1905-PR)

no caso de auditorias, que podem se valer de uma amplitude de parâmetros, também seria permitido ao Tribunal em qualquer caso aplicar sanção?⁶²

A possibilidade de aplicação de sanções aos que pratiquem atos ilícitos, além de antiga, é relativamente pacífica. Mas a utilização dos parâmetros de legitimidade e economicidade, previstos de forma genérica para atuação do controle externo e interno (art. 70) para o exercício de uma competência específica sancionatória (art. 71) tem gerado questionamentos. Assim, ainda que os parâmetros de controle de forma geral tenham sido ampliados pela Constituição, no que se refere às sanções são, de acordo com o texto constitucional, restritos a casos de ilegalidade ou irregularidade, e não a violações genéricas de legitimidade e economicidade. Nesse sentido, pontua Rosilho:

o Tribunal é livre para analisar despesas e contas a partir de qualquer um dos parâmetros a que está genericamente autorizado a utilizar em suas atividades de controle (legalidade, legitimidade e economicidade), mas só poderá sancionar caso venha a identificar expressas violações à lei. Ilegitimidades (que não importarem em expressa violação ao Direito) e atos antieconômicos (que também não importarem em expressa violação ao Direito) não poderão, por si só, dar origem a sanções. E isso por uma boa razão: o direito brasileiro não admite punições, mesmo que administrativas, sem prévia cominação legal e sem prévia infração à lei. Desse modo, se o Texto Constitucional autorizou o Tribunal a aplicar sanções, só pode tê-lo feito em sede de controle de legalidade, em caso de expressa violação ao Direito. (Rosilho, 2016, p. 176)

Por fim, merece destaque a possibilidade conferida pela Constituição de atuação cautelar do TCU no exercício de sua atividade fiscalizatória. Trata-se da competência, de caráter preventivo, a ser adotada pelo Tribunal antes mesmo de uma decisão de mérito, conferindo ao TCU poderes de sustar a execução de atos (art. 71, X). A competência também se relaciona, como discutido, com o fim do registro prévio promovido em 1967. Isto porque, até então, atos e contratos só se reputariam perfeitos, via de regra, após o registro, com as peculiaridades aqui já debatidas. Com o fim desta sistemática, estes já se reputariam válidos desde a sua celebração, produzindo, portanto, todos os seus efeitos. A Constituição de 1967 previu então a possibilidade do TCU sustar atos tido como ilegais, com exceção dos contratos, para os quais competiria apenas solicitar a atuação do Congresso Nacional a quem caberia a

⁶² Além dos parâmetros constitucionais, há divergências na literatura sobre as hipóteses de aplicação de multa. Embora a CF/88 se refira só às duas hipóteses mencionadas de ilegalidade de conta e irregularidade de despesa, a LOTCU previu também em seu art. 58 (incisos IV a VII) hipóteses de “multa-coerção”, aplicáveis em caso de obstrução ao exercício de auditorias e inspeções, incluindo a sonegação de informações, que visariam coibir comportamentos irregulares de agentes públicos face ao exercício da atividade fiscalizatória do TCU. Ainda que relevantes para eficácia da atuação do órgão, extrapolariam as hipóteses constitucionalmente delineadas. Todavia, ao se manifestar sobre o assunto em sede de Recurso Extraordinário, o STF já se posicionou pela constitucionalidade de todas as hipóteses de multa previstas na LOTCU, pois estariam abrangidas na expressão “irregularidade de despesa” (RE 190.985-SC). Para um aprofundamento do debate, cf. Pelegrini (2014).

palavra final - na mesma direção do que ocorria desde 1934. A prevalência da lógica da aprovação por decurso de prazo, no entanto, minava a efetividade de tal disposição.

O texto de 1988 inovou nesse aspecto ao conferir prerrogativa final sobre a sustação de atos ao próprio TCU, afastando a possibilidade de convocações automáticas ou prevalência de decisão do chefe do Executivo. Assim, não está restrito o Tribunal a aguardar a solução definitiva de uma fiscalização com a determinação de correções, sob pena de multa, enquanto o ato segue produzindo efeitos. Pela sistemática vigente, caso detecte alguma ilegalidade, cabe ao Tribunal “assinar prazo para o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei” (art. 71, IX), e caso não atendido, sustar o ato impugnado (art. 71, X). Por sustação entenda-se a retirada de eficácia, suspendendo assim sua produção de efeitos. Isto não se confunde com anulação, que implica no desfazimento do ato e é medida que compete apenas Poder Judiciário. Essa paralisação da execução visa prevenir a ocorrência de lesão ao erário em função de ato supostamente irregular (Rosilho, 2016)

Manteve o texto constitucional, no entanto, tratamento diferenciado caso o objeto de impugnação do TCU seja um contrato. Nessa hipótese, o “ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis” (art. 71 § 1º). A dinâmica prescrita então é a seguinte: caso o TCU identifique alguma ilicitude em contrato, abre prazo para que a autoridade competente tome as providências cabíveis para regularizá-lo. Caso o responsável não o faça, o Tribunal comunica tal fato ao Congresso Nacional para que este suste sua execução, demandando do Poder Executivo as providências cabíveis. A redação deste dispositivo parece então deixar a cargo do Poder Legislativo a decisão final sobre a sustação de contratos. Mas o que ocorre no caso de inação do Congresso Nacional ou do Poder Executivo? A previsão contida no § 2º do art. 71 é a mais confusa de todas as disposições constitucionais acerca do TCU. Segundo o texto, se tanto Executivo ou Legislativo não tomarem medidas no prazo de noventa dias, “o Tribunal decidirá a respeito.” As divergências acerca do significado de “decidir a respeito” e a possibilidade ou não do TCU sustar contratos independente da manifestação do Congresso Nacional, paralisando muitas vezes obras de grande vulto, consubstanciaram um dos principais pontos de atrito do Tribunal com o Poder Executivo, como se detalhará na seção 3.4.

Portanto, ao lado do julgamento de contas, as competências fiscalizatórias do Tribunal constituem o núcleo da atuação autônoma do órgão, havendo grande similaridade na lógica processual judicial que orienta ambas as frentes (Speck, 2000), com emissão de juízos de valor, aplicação de sanções e possibilidade de atuação cautelar. Ambas as competências, como visto, apresentam também o caráter da seletividade: seja ao decidir quais órgãos devem ter as contas

de fato julgadas ou apenas apresentar relatórios de gestão, seja para definir as áreas de atuação da sua atividade fiscalizatória. Mesmo quando fiscaliza por provocação externa – do Congresso Nacional, por denúncias ou representações – há grande autonomia de escolha do Tribunal dos instrumentos de fiscalização a serem utilizados e da maneira de conduzi-los.

Conservou ainda o TCU algumas competências de caráter “quase-administrativo” (Speck, 2000), de menor visibilidade pública e nas quais nem exerce função de assessoria ao Congresso Nacional, nem age por iniciativa própria e ativa de fiscalização ou julgamento, se aproximando de um resquício da atividade de registro que desempenhava até os anos sessenta, mas restrita agora a atos bastante específicos.

c) Competências quase-administrativas

A Constituição dispôs que compete ao TCU “apreciar, para fins de registro” a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (art. 71, III) . Competência similar, como se sabe, já existia desde a Carta de 1946, mas restrita às aposentadorias e pensões. No texto vigente, de redação um tanto confusa, também estão previstas as admissões, alcançando assim os servidores públicos federais, civis e militares, ou também seus beneficiários, no caso de concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

A apreciação consiste em conceder ou negar o registro dos atos em função de sua legalidade e há um procedimento específico de registro de ato que não se confunde com os demais instrumentos de fiscalização já analisados. Atos que não deem ensejo a pagamentos irregulares no momento da apreciação são tidos como legais. Já as nomeações para cargos em comissão estão excluídas deste registro, mas, como quaisquer atos administrativos, estão sujeitas ao controle do Tribunal pelos instrumentos já analisados de fiscalização. Assim, a nomeação de um parente para cargo em comissão não será objeto de apreciação para fins de registro, mas pode ser objeto de uma auditoria para apuração de nepotismo.

Tal competência destoa das demais atuações judicantes e fiscalizatórias já aqui analisadas por diversos motivos. Primeiro, quanto ao momento do seu exercício. Constitui-se, assim, em exceção à sistemática geral de controle *a posteriori* ou concomitante atualmente vigente. É tida como controle *a priori* porque estes atos são considerados “atos administrativos complexos”, nos quais vários atores cooperam com atos específicos, que só se aperfeiçoam com

o registro no TCU. Em decorrência disso há uma segunda distinção: como o ato só se considera perfeito e acabado após o registro, ele não é capaz de gerar direitos adquiridos antes disso e, portanto, tal qual corroborado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em Súmula Vinculante⁶³, não há necessidade de oitiva do beneficiário, constituindo-se assim em exceção aos princípios do contraditório e ampla defesa que regem os demais processos no Tribunal. Uma terceira distinção é que não há aqui qualquer margem para seletividade do TCU: todo e qualquer ato de admissão ou concessão de aposentadoria, reforma ou pensão previsto no art. 71, III da Constituição deve ser submetido a registro. Uma quarta distinção também se coloca: na demais análises do Tribunal antes discutidas os parâmetros a serem adotados eram potencialmente três: legalidade, economicidade e legitimidade, como previstos no caput do art. 70, além de efetividade e eficiência no caso das auditorias operacionais, embora a eventual aplicação de sanção se restrinja à ilegalidade ou irregularidade de contas. Aqui, o texto constitucional restringiu a própria análise da matéria de atos de pessoal exclusivamente à legalidade. Portanto, não cabe ao órgão analisar o mérito ou conveniência da admissão de determinado servidor. A análise se restringe, em termos concretos, à verificação se os pré-requisitos legais para prática do ato foram preenchidos.

A razão para manutenção de tal competência motiva debates. Rosilho (2016) aponta que o anteprojeto apresentado à ANC pelos tribunais de contas já contemplava essa previsão, embora ela não encontrasse eco nas diretrizes da INTOSAI que balizaram a proposta. O registro de atos de pessoal sequer é citado como atribuição típica das ISCs pelo organismo internacional. Os motivos seriam então evitar a perda de uma competência àquele momento já tida como “tradicional” e aproveitar o momento para alargar ainda mais suas atribuições através da inclusão dos atos de admissão, que até então não eram previstos. Outra possibilidade estava relacionada com uma das maiores inovações do texto constitucional de 1988 como um todo: a realização de concurso público como regra geral para Administração com vistas à formação de uma burocracia profissional, como aponta Speck (2000), tornando assim o TCU um supervisor deste processo.

Finalmente, encerrando assim o quadro de competências constitucionais do órgão, há outra uma outra prevista de caráter quase administrativo é a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), situada no capítulo dedicado ao Sistema Tributário Nacional (art. 161 § único). Estas são tidas como “transferências constitucionais obrigatórias”. Estes recursos são

⁶³ Súmula Vinculante nº 3

considerados receitas originárias dos Estados e Municípios e portanto sua aplicação não está sujeita ao controle do TCU, e sim a dos tribunais de contas estaduais e municipais, onde houver. O papel do TCU aqui se resume apenas ao cálculo das quotas e fiscalização da entrega dos recursos. Como e em que eles são gastos são atribuições dos Estados e Municípios. E em termos práticos, a atividade cinge-se apenas a uma função contábil, uma vez que os parâmetros de cálculo estão na Lei Complementar 62/1989 e os dados populacionais que o embasam são fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.2.3 Balanço das modificações das competências do TCU trazidas pela CF/88

A partir do percurso histórico das competências do Tribunal, nota-se como a evolução destas seguiu, em muitos aspectos, trajetória relativamente linear. Grande parte das competências hoje previstas no texto constitucional já estavam previstas, em boa medida, em textos constitucionais anteriores ou em nível infraconstitucional, nas diversas leis orgânicas que disciplinaram a atuação do órgão. Com o passar do tempo, estas previsões das leis orgânicas foram sendo alçadas ao nível constitucional, com a notável exceção do enxuto texto de 1937 do Estado Novo Vargasista. Recuperada a amplitude constitucional em 1946, o momento autoritário seguinte veria uma mudança significativa nas atribuições do órgão em função do já debatido fim do registro prévio. Isto explica o surgimento de duas novas competências: a de realizar inspeções e auditorias, o novo mecanismo *in loco* de fiscalização, bem como a possibilidade de sustar cautelarmente a eficácia de determinados atos. A supressão do controle *a priori* veio acompanhada do surgimento de um controle *a posteriori*, com as inspeções, e outro concomitante, com as medidas cautelares.

Portanto, sob esta ótica, a inovação do rol de competências constitucionais de 1988 foi realmente tímida, resumindo-se a detalhar os atores e discriminar alguns objetos de fiscalização em incisos próprios – como transferências voluntárias e empresas supranacionais –, prever a possibilidade de provocação direta da sociedade civil para o exercício do controle, além de elevar ao patamar constitucional a aplicação de sanções e o cálculo dos coeficientes do FPE e FPM. Fecharam-se portas para esvaziamentos infraconstitucionais, mas, de realmente substantivo, ficaram a inclusão das auditorias operacionais e a cristalização constitucional do amplo e irrestrito conjunto de sujeitos susceptíveis à atuação do órgão.

A análise empreendida leva a conclusão que o texto constitucional de 1988 representou, em termos formais, muito mais continuidade do que ruptura no que se refere ao TCU. Em termos da efetividade do controle externo realizado pelo órgão, observa-se um movimento pendular coincidente com a realidade política brasileira, no qual os momentos de autoritarismo e centralidade do executivo esvaziaram as possibilidades de *checks and balances* efetivos, minando consigo a atuação *de facto* do Tribunal.

Mais do que isso, a leitura revela também, em algum grau, uma certa dependência de trajetória do órgão. Os processos de reforma política são caracterizados por um efeito de *lock-in* (Arthur, 1989), que ampliam os custos vinculados à adoção de alternativas às regras do jogo estabelecidas. Assim, políticas prévias explicam o desenvolvimento futuro, tal como legados institucionais podem inviabilizar ou ao menos limitar as possibilidades de mudança (Menicucci, 2010). As competências constitucionais que o órgão ostenta atualmente, como visto, guardam íntima relação com escolhas políticas pré-1988, o que talvez se explicita com maior clareza na manutenção de competências “quase administrativas” que talvez não fizessem mais sentido no contexto atual.

Não se tratou, todavia, de uma mera continuidade. Houve mudanças, mas incrementais (Pierson, 2004). Estas poderiam caracterizar aquilo que Mahoney e Thelen (2010) denominam sobreposição (*layering*), que constitui uma mudança incremental a partir da adição de novas regras para além das já existentes, como ocorreu com a inclusão das auditorias operacionais ou de novos atores sujeitos ao controle. Não houve, portanto, uma marcada conjuntura crítica que tenha representado uma ruptura abrupta a partir da Constituição de 1988 em relação ao TCU, mas mudanças progressivas e graduais.⁶⁴ Nesse sentido, Sergio Praça e Mathew Taylor, ao analisar a evolução da rede de accountability no Brasil, sustentam como:

A evolução das instituições de responsabilização tem sido marcada não apenas por momentos transformadores, como a redação da Constituição de 1988, mas talvez mais

⁶⁴ Em uma análise mais ampla, que abrange TCU, CGU, Ministério Público e Polícia Federal, Fernando Filgueiras considera a Constituição de 1988 uma primeira “conjuntura crítica” para as instituições de controle uma vez que “fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os poderes da República”, sendo seguida de uma segunda conjuntura crítica que seria a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, “por meio da qual foram atribuídas a essas instituições maiores poderes de controle da ação das burocracias do Estado brasileiro” (Filgueiras, 2018, p. 365). Essa visão parece bastante marcada pelos demais órgãos de controle, como o Ministério Público, para quem a CF/88 representou definitivamente um momento de ruptura. Sob o ponto de vista exclusivo do TCU há marcada continuidade e mudanças graduais, como enfatizado, sendo a CF/88 uma conjuntura talvez “muito menos crítica” para o TCU do que para os demais órgãos de controle. A análise aqui exposta, no entanto, converge com Filgueiras no sentido de um empoderamento gradual da burocracia de controle a partir de 1988 em função de mudanças incrementais, como se detalhará na sequência.

importante por processos transformadores, nos quais novos recursos e papéis têm sido construídos por meio de mudanças institucionais diárias (Praça e Taylor, 2014, p. 28)

Na mesma direção, Fernando Filgueiras enfatiza que as mudanças do sistema de controle foram incrementais e culminaram com um processo gradual de empoderamento de suas burocracias:

Portanto, de um contexto de vazios de instituições de accountability, no Brasil, passamos a constituir mudanças incrementais que significaram o desenvolvimento de novas práticas de gestão pública e o gradativo empoderamento das burocracias de controle. O resultado foi a construção e o desenvolvimento de um sistema de instituições de accountability, tendo-se em vista competências exclusivas e superpostas destinadas à prevenção, à investigação e à punição de atos ilícitos no sistema político e na administração pública. (Filgueiras, 2018, p. 369)

E, assim como Tullia Faletti (2010), ao debater as mudanças graduais na área de saúde a partir da CF/88, identificara um grupo claro de atores que as impulsionou, aqui também é possível identificá-lo: os representantes dos tribunais de contas, que produziram anteprojeto que influenciou diretamente a redação final do texto. Apesar do lobby dos representantes ter surtido efeitos em diversos pontos por eles defendidos, ponto crucial para efetividade dos seus julgados foi rejeitado: aquele que dava às suas decisões “eficácia de sentença”, sendo substituído no texto final por “título executivo” o que impõe ao órgão a necessidade de instâncias intermediadoras para o cumprimento de seus julgados – a AGU e o Poder Judiciário. Como destaca Miranda, em que pese os esforços dos representantes dos tribunais de contas em subsidiar os constituintes com propostas de controle externo, os debates da ANC se circunscreveram em grande medida aos critérios de indicação dos ministros, vinculação ou não ao Poder Legislativo e manutenção ou não da vitaliciedade. E acrescenta, pontuando as distinções entre o papel que o arranjo de 1988 para o TCU e para outra instituição autônoma de controle, o Ministério Público:

O tão prolapado “fortalecimento” dos tribunais de contas pela Constituição de 1988 não resiste a um exame crítico da presente análise institucionalista na perspectiva do pragmatismo político. Isso porque, além da falta de uma identidade institucional, conforme dito anteriormente, o suposto fortalecimento não foi acompanhado, por exemplo, da atribuição a esses organismos de executar suas próprias decisões, ficando eles reduzidos a julgadores que julgam, mas que não podem garantir a execução de suas condenações, diferentemente do Poder Judiciário. Ou do Ministério Público, que tem poder para instaurar inquéritos e apresentar denúncias perante a Justiça, sem sofrer interferência de qualquer Poder de Estado ou outro órgão quanto à discricionariedade em relação aos motivos e mérito de seu ativismo em diferentes

situações da vida social e política. (...) A ausência de poder para executar suas próprias decisões tem consequência problemática não só do ponto de vista da recomposição do erário, no caso de erros, irregularidades e mesmo corrupção. Incide também no aspecto simbólico e normativo em termos de credibilidade junto à sociedade em geral e aos demais atores e instituições do Estado. (Miranda, 2013, p 198)

Portanto, diante do baixo grau de inovação do texto constitucional em relação ao TCU, há que se questionar então se o protagonismo alcançado pelo órgão nos dias atuais e os motores do seu fortalecimento devem ser realmente buscados na CF/88 ou em arranjos institucionais posteriores. Certamente, para além do rol de competências de avanços tímidos do órgão, o fortalecimento do Poder Legislativo e da dimensão do controle como um todo, com especial destaque ao papel do Ministério Público como instituição independente, traz nova dimensão para o exercício da accountability intraestatal no cenário brasileiro pós 1988. De outro lado, a mudança na indicação dos membros do TCU, desvinculando-o da esfera quase exclusiva do Executivo nos arranjos anteriores também reconfigurou, ao menos formalmente, o equilíbrio de forças da relação de *checks and balances*. Mas teriam sido suficientes por si sós para compreensão do papel e relevância do órgão nos dias atuais? A resposta a esta questão passa antes por uma análise do momento pós 1988, isto é, buscando no plano infraconstitucional os arranjos que se sucederam a promulgação do texto e como eles contribuíram para moldar a instituição tal qual existe hoje.

3.3 O TCU PÓS 1988: A ASCENSÃO DA AGENDA DO COMBATE À CORRUPÇÃO E A IMPOSIÇÃO DO GERENCIALISMO FISCAL

Todas as mudanças institucionais promovidas pelos diversos textos constitucionais em relação ao TCU foram seguidas, como visto, por alterações também no plano infraconstitucional, especialmente nas suas leis orgânicas. Ficou claro também que, por diversas vezes, as leis orgânicas do Tribunal não apenas regulamentavam os dispositivos constitucionais vigentes como também ampliavam as atribuições do órgão. No contexto pós 1988 não foi diferente. Em 1992 é sancionada pelo presidente Fernando Collor a Lei 8.443, que revoga o D.L 199/1967 e o substitui como a nova Lei Orgânica do Tribunal (LOTUCU), em vigor

até hoje. A proposta legislativa⁶⁵ foi encaminhada ao Congresso Nacional um ano após a promulgação da CF/88 pelo próprio TCU, em peculiar interpretação constitucional. Isto porque em momento algum a CF/88 conferiu ao órgão iniciativa legislativa para propor sua lei orgânica, mas uma interpretação por analogia em relação a competência dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário de proporem ao Congresso regramentos de matérias internas – como organização e criação de cargos (art. 96 CF/88) – fundamentou a proposta (Rosilho, 2016). E como se verá, a LOTCU de fato tratou de matéria *interna corporis*, tais quais elaboração de regimento interno, eleição de presidente e vice, organização de secretarias (LOTCU, art. 1º, X a XV) mas foi bastante além, redefinindo atribuições da lei revogada e criando novas competências para o órgão.

3.3.1 A nova Lei Orgânica do Tribunal: um “segundo tempo” da Assembleia Nacional Constituinte

Em muitos aspectos, a Lei se limitou a reproduzir o texto constitucional. Foi o que ocorreu, por exemplo, com relação às competências de apreciação de contas de governo, julgamento de contas dos administradores e responsáveis, registro de atos de pessoal e cálculo dos coeficientes do FPE e FPM. Noutros casos, a lei promoveu modificações sutis. Foi o que ocorreu com o dispositivo constitucional que faz menção a “inspeções e auditorias” e foi replicado substituindo a expressão por “fiscalizações”, que abrange, como visto, outros instrumentos fiscalizatórios de que o Tribunal lança mão, como levantamentos, monitoramentos e acompanhamentos. Incluiu também dentre as competências explícitas do TCU a fiscalização sobre a “aplicação de subvenções e renúncias de receitas”, algo que não constava expressamente do rol de competências constitucionais do Tribunal em seu art. 71, apenas de forma genérica no art. 70.⁶⁶

Algumas das propostas inseridas no projeto de lei enviado pelo TCU eram reformulações de proposições anteriormente apresentadas à Constituinte. Noutras palavras, o projeto de lei apresentado pelo TCU ao Congresso Nacional em outubro de 1989 repetia

⁶⁵ P. L. 4.064-A/1989

⁶⁶ O tema do controle do TCU sobre renúncias de receita, apesar de relevante, ainda é de certa forma negligenciado pela literatura. Há escassos estudos recentes de caráter pontual (Oliveira, 2020), bem como pontuais são as auditorias de conformidade com esse enfoque exclusivo, como na área de educação (Acórdão 822/2018 – Plenário) ou assistência social (Acórdão 823/2018 – Plenário).

algumas das disposições do anteprojeto enviado pelos tribunais de contas à ANC em 1987 e que acabaram sendo rechaçadas. Por essa razão, Rosilho considera a construção da LOTCU “uma espécie de segundo tempo da própria ANC” (2016, p. 104). Dentre as propostas reinseridas no debate, houve aquelas que foram novamente rejeitadas. Foi o caso da ampliação do objeto do controle do órgão para quaisquer tipos de transferências da União para os demais entes, incluindo não só as transferências voluntárias – como consta do texto constitucional – mas também as obrigatórias – como os valores do FPE e FPM. Recorde-se que neste último caso o TCU apenas calcula os coeficientes, não fiscaliza a aplicação. A proposta de ampliação não prosperou. Já outras propostas encampadas pelo TCU na ANC sem sucesso viriam a lograr êxito na LOTCU. É o caso da competência do Tribunal editar atos normativos, podendo regulamentar matéria de suas atribuições e a organização dos processos que lhe devam ser submetidos (LOTCU, art. 3º), ou ainda da que o próprio TCU pudesse suprir omissão do Legislativo ou Executivo no caso da sustação da execução de contratos (LOTCU, art. 45 § 3º). Ambas as propostas, excluídas do texto final da CF/88, ingressam no ordenamento jurídico através da LOTCU.

Para além da rediscussão de temas antigos da Constituinte, a LOTCU redesenhou competências previstas na Lei Orgânica de 1967, como também criou competências inteiramente novas no ordenamento. Em relação às medidas cautelares, enquanto a antiga lei previa a possibilidade de prisão temporária de responsáveis, a atual previu o afastamento temporário do cargo; já quando a antiga mencionava “sequestro” de bens, a atual se referiu a “indisponibilidade” e “arresto”. De inovador, incluiu atribuições ao órgão como a de decidir sobre consultas de autoridades sobre aplicação de leis e regulamentos, além novas possibilidade de sanção, como declaração de inidoneidade para licitantes e mais hipóteses de aplicação de pena de multa.

O projeto de lei que originou a LOTCU teve longa tramitação – de 1989 a 1992 - em momento especialmente conturbado no cenário nacional, no qual sucessivos escândalos de corrupção e desvios de recursos marcaram o governo Collor. Como bem aponta Rosilho (2016), o TCU, enquanto fiscal do gasto público, encontrou assim momento propício para expansão de seu escopo de atuação. E não foi apenas a LOTCU; o início da década de 1990 foi marcado pela edição de diversas leis que ampliavam o aparato de controle estatal, incluindo em seus arranjos novas atribuições ao TCU.

3.3.2 Outras ampliações infraconstitucionais e o marco da Lei de Responsabilidade Fiscal

Três ampliações de competência ao nível legal se destacaram no início da década de 1990. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429 de 1992) previu que a comissão constituída para apurar ato de improbidade deverá dar conhecimento ao TCU sobre o procedimento e o Tribunal poderá designar representante para acompanhar a apuração. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei. 8666 de 1993, que reformou o Decreto-Lei 2300/1986 que tratava da matéria), repetiu a previsão da atuação do TCU no controle das despesas dos contratos dela decorrentes, cabendo a qualquer pessoa, licitante ou não, representar ao Tribunal sobre irregularidades em procedimento licitatório. E foi além, dispôs que competia ao órgão intervir diretamente nos procedimentos em curso, ao solicitar para exame cópia dos editais de licitação já publicados e podendo determinar medidas corretivas nos mesmos. A combinação desta previsão da Lei 8.666/93 com a possibilidade constitucionalmente prevista de sustar atos caso não atendido, o TCU passou a poder sustar procedimentos licitatórios em curso. Significou, em termos práticos, a reintrodução de uma forma de controle *a priori* de despesas, já que prevê a intervenção do órgão antes mesmo da celebração do contrato e do desembolso de qualquer valor pelo poder público.

A mesma tônica se seguiu em outros normativos. Na esteira do impeachment de Collor, foi editada ainda a Lei 8.730/1993 que exigia a remessa periódica ao TCU de declaração de bens e renda por parte de autoridades e de todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos de confiança na administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União. O objetivo era permitir que o Tribunal pudesse verificar a compatibilidade da variação patrimonial dos agentes públicos com as suas remunerações.

Em que pese a relevância destas criações legislativas, certamente o marco mais importante no plano legal para a atuação contemporânea do TCU foi a aprovação, no ano 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dá novo impulso à atuação gerencialista do Tribunal. A Lei Complementar 101/2000 objetivava conferir maior equilíbrio financeiro ao Estado brasileiro, impondo limitações de gastos com pessoal com base na receita corrente líquida, restringindo endividamentos e ampliando padrões de transparência. Previu a competência do TCU para verificar cálculos de despesas com pessoal da administração federal, acompanhar operações do Banco Central referentes à dívida pública, e emitir alertas ao Poder Executivo sobre os montantes de dívidas e despesas, além de fiscalizar o alcance das metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Logo em seguida foi editada também a “Lei de Crimes

Fiscais” (Lei 10.028/2000), que além de novos tipos penais tendo como bem tutelado as “finanças públicas”, previu como infrações administrativas a serem apuradas pelo TCU as violações a preceitos LRF, prevendo que o agente público que os infringisse seria punido com multa de 30% dos seus vencimentos anuais. Em suma, a lei estabeleceu novos parâmetros para realização do gasto público e colocou o Tribunal de Contas como seu maior guardião. A LRF tornou-se, assim, ao lado do texto constitucional, o referencial normativo central da atuação do TCU. Orienta sua atividade fiscalizatória e parametriza a análise das contas de governo.

Observa-se assim que a década de 1990 viu uma expansão paulatina das competências do TCU, a começar pela edição da sua própria Lei Orgânica, que, para além de regulamentar questões internas, resgatou propostas rejeitadas na Constituinte, redefiniu competências já previstas em lei e previu competências novas. Em um contexto de emergência de diversos escândalos de corrupção e malversação de verbas públicas, novos normativos foram sendo editados com vistas a criação de mais mecanismos formais de controle, alargando assim as atribuições do TCU e aumentando seu protagonismo neste campo. Mas não foram só os escândalos de corrupção que marcaram a década. O descontrole fiscal e alto grau de endividamento também, gerando como resposta legislativa a edição da LRF.

O Tribunal chega portanto ao início da década de 2000 com um protagonismo dual: sob o ponto de vista gerencial, que motivara sua criação no século XIX, lhe é atribuída a função de ser o principal guardião do equilíbrio fiscal, não só acompanhando a execução orçamentária e da dívida pública como sancionando aqueles que derem causa ao seu desequilíbrio. De outro lado, coube ao Tribunal o papel de fiscal da moralidade administrativa, devendo zelar pela correção das contratações e aplicação das verbas públicas, suspendendo eficácia de atos tidos como irregulares e punindo responsáveis por atos de desvio e corrupção em sentido amplo.

Em paralelo, o Tribunal se estruturava para dar conta da nova atribuição de 1988, as auditorias operacionais. As iniciativas envolviam parcerias com instituições estrangeiras e realização de avaliações piloto. No final da década de 90, acordos de cooperação com universidades americanas e com o governo do Reino Unido resultaram na capacitação dos quadros técnicos do órgão e realização de auditorias em conjunto. Essa frente pavimentou o caminho para que as auditorias operacionais ganhassem corpo dentro da estrutura do Tribunal a partir de então (Barros et al., 2018).

3.4 O TRIBUNAL DO PRESENTE: EXPANSÕES, SELETIVIDADE E IMPASSES

A virada do século manteve o mesmo teor de ampliação das atribuições do TCU por disposições legais. Uma das mais simbólicas foi a Lei da Ficha Limpa (L.C. 135/2010), que ampliou as hipóteses de inelegibilidades para incluir os que tiverem as contas rejeitadas por ato doloso de improbidade administrativa, o que passou a fazer com que o TCU encaminhe ao Ministério Público Eleitoral os nomes dos responsáveis cujas contas fossem julgadas irregulares nos cinco anos anteriores à realização de cada eleição. Ainda que a decretação em si da inelegibilidade caiba à Justiça Eleitoral, o mecanismo se constitui em mais um canal de *enforcement* das decisões do TCU quanto às contas julgadas irregulares.

Em outra perspectiva, a criação de novos arranjos administrativos dentro do Poder Executivo representou, ao longo do século XX, como já debatido, uma diminuição da abrangência da atuação do Tribunal. Isto porque estas figuras emergentes – como as autarquias e empresas estatais – não estavam explicitamente incluídas dentre aquelas fiscalizáveis pelo TCU e a legislação ordinária muitas vezes delimitava a atuação do órgão de maneira a excluí-las de sua incidência. A fuga ao controle se inverte no século XXI: a criação de novos arranjos administrativos do Estado é acompanhada da explícita sujeição deles ao controle do TCU. Foi o que correu com as parcerias público-privadas (PPPs, Lei 11.079/2004) e os consórcios públicos (Lei 11.107/05), incluindo até arranjos temporários, como os Comitês Olímpico e Paralímpico dos Jogos Rio 2016 (Lei 10.264/2001). Mesmo antigas estruturas como as empresas estatais, quando tiveram seu arcabouço jurídico reformado (Lei 13.303/2016), previram um capítulo exclusivo sobre fiscalização, garantindo aos órgãos de controle amplo acesso a documentos, inclusive os sigilosos.⁶⁷

O TCU do presente é assim fruto da matriz constitucional de 1988, mas também fortemente moldado pelo redesenho que a legislação ordinária posterior, de cunho expansivo,

⁶⁷ Interessante notar, no entanto, que a reafirmação da competência do TCU sobre estas entidades administrativas ao nível legal foi muitas vezes acompanhada de uma delimitação restritiva, também ao nível legal, da atuação dos órgãos de controle - algumas vezes em sentido contrário ao que o Tribunal vinha adotando em seus julgados. Noutras palavras, o TCU tem competência para exercer o controle, mas dentro de certos limites estabelecidos pela lei, restringindo a compreensão do que o próprio Tribunal considerava como sua competência. É o que Thiago Araújo denomina de “retroalimentação negativa” (Araújo, 2017). Exemplo claro em relação às empresas estatais é que ao mesmo tempo que a Lei 13.303/16 reafirmou a competência fiscalizatória dos tribunais de contas, estabeleceu em seu art. 90 que “as ações e deliberações do órgão ou ente de controle não podem implicar interferência na gestão das empresas públicas e das sociedades de economia mista a ele submetidas nem ingerência no exercício de suas competências ou na definição de políticas públicas.”

em regra, lhe conferiu. O processo de mudança institucional por alterações graduais, e em específico por sobreposição (*layering*), que marcou a história do Tribunal desde o século XIX, se manteve presente. O TCU de hoje combina atribuições centrais de emissão de parecer sobre contas de governo e julgamento de contas dos administradores, que já estavam presentes no simbólico Decreto 966-A de 1890, com um amplo rol de atividades fiscalizatórias, aí incluídos os desafios emergentes da função de avaliador da eficácia de políticas públicas positivadas em 1988.

Mas as alterações em nível legislativo não dão conta de explicar a atuação hodierna da Corte. Em paralelo a estas expansões legais, o delineamento das competências do Tribunal nas três últimas décadas foi marcado por um caráter ampliativo também – e especialmente - através do exercício do poder normativo do próprio Tribunal, que se alicerça na sua Lei Orgânica. Vale lembrar que a tentativa dos tribunais de contas se atribuírem poder normativo ao longo da ANC foi rechaçada, mas inserida anos depois no ordenamento pela LOTCU⁶⁸. Essa competência do Tribunal criar normas foi sempre bastante questionada, no campo teórico, desde sua introdução. Nas palavras de Luís Roberto Barroso:

Não é papel do Tribunal de Contas, por via de consequência, dizer definitivamente o Direito - pois isto incumbe ao Judiciário - nem tampouco substituir-se aos agentes públicos constitucionalmente designados para tomada de decisões políticas e administrativas - que é atribuição dos órgãos do Poder Executivo. (...) De fato, parece aceitável reconhecer-se ao Tribunal de Contas competência para editar atos normativos administrativos, como seu Regimento Interno, ou para baixar uma Resolução ou outros atos internos. Poderá, igualmente, expedir atos ordinatórios, como circulares, avisos, ordens de serviço. Nunca, porém, será legítima a produção de atos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações para terceiros, notadamente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder. Situa-se ao arpejo da Constituição, e foge inteiramente ao razoável, o exercício, pelo Tribunal de Contas, de uma indevida competência regulamentar, equiparada ao Executivo, ou mesmo, em alguns casos de abuso mais explícito, de uma competência legislativa, com inovações à ordem jurídica. (...) Não tem o Tribunal competência para editar regulamentos de execução, regulamentos autônomos, nem muito menos para invadir a esfera de reserva legal, com o fim de impor obrigações, estabelecer requisitos ou ditar vedações que não tenham apoio na lei. (Barroso, 1996, p. 132-140)

É o que Pedro Dutra e Thiago Reis chamam de expansão de competência por “mão própria”:

⁶⁸ LOTCU, Art. 3º: Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Quem analisa o exercício do poder regulamentar do TCU na ampla perspectiva da experiência brasileira, constata a reiteração de um hábito ainda não superado em nossa cultura jurídico-política, qual seja, a inclinação para expandir, por mão própria, os limites de sua competência constitucional. (Dutra e Reis, 2020, p. 76)

Tal expansão gerou reações não apenas no campo teórico, mas, sobretudo, no campo prático. Esse exercício ampliativo motivou resistências e embates, especialmente com o Poder Executivo e muitas vezes mediadas pelo Poder Judiciário. O Tribunal enfrenta hoje assim certos impasses decorrentes dessa reconfiguração expansiva, muitos deles ainda não resolvidos.

Os desafios e impasses que o TCU enfrenta atualmente podem ser resumidos em quatro temas, todos interconectados e relacionados com essa atuação ampliativa: i) a existência de um poder geral de cautela e a possibilidade de atuação como um revisor geral da administração; ii) a competição institucional e a sobreposição dos órgãos de controle; iii) o conflito entre atuação dialógica ou repressiva da Corte e iv) a efetividade da sua atuação e a legitimação perante à sociedade.

3.4.1 A existência de um poder geral de cautela e a caracterização do TCU como revisor geral administração

A possibilidade de intervenção preventiva do TCU é antiga, como visto. Trata-se da atuação cautelar, adotada pelo órgão para prevenir o risco de um dano que poderia ser irreversível. Medidas que visam o afastamento e o bloqueio temporário dos bens de responsáveis por danos ao erário, para garantir eventual ressarcimento aos cofres públicos, já contavam com previsão normativa desde o século XIX.

Já um segundo tipo de medida cautelar, que corresponde à suspensão dos efeitos dos atos administrativos em geral, está intimamente ligada ao fim do registro prévio em 1967, que trasladou a ótica do controle *a priori* para o *a posteriori*. Isto porque ela só ganha sentido no momento em que estes atos passam a produzir efeitos independentemente de registro. Assim, uma vez que não controla mais estes atos no seu nascedouro, e, diante da iminência constatada de potencial prejuízo ao erário, previu o texto constitucional a possibilidade do Tribunal suspender os efeitos de determinados atos. Uma vez diante da ameaça de dano, é razoável que o Tribunal possa intervir imediatamente de alguma forma, ao invés de aguardar que ele se

consume. Porém, como também apontado, tanto a Constituição de 1967 como a de 1988 previram um procedimento a ser seguido na hipótese de sustação: uma vez identificada a ilegalidade do ato, o TCU deveria primeiro estabelecer prazo para a administração sanar o problema, e, caso não atendida, poderia então sustar o referido ato; e em se tratando de contratos, há ainda a necessidade de intervenção do Legislativo. A sistemática traçada pela Constituição e pela LOTCU é assim sintetizada: inexistente registro prévio, salvo para os atos de pessoal. Nos demais casos o controle é em regra *a posteriori*, prevendo o ordenamento hipóteses específicas de atuação cautelar do Tribunal, detalhando o procedimento a ser seguido.

No entanto, o Tribunal, ao editar seu Regimento Interno, criou uma terceira categoria de medida cautelar, de caráter amplo e genérico, atribuindo para si “em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito” o poder para, “de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão”⁶⁹

Em termos práticos, estas cautelares têm significado, por exemplo, a suspensão de licitações, a suspensão de repasse ou pagamentos a convênios, suspensão de contratos e retenção de pagamentos, além da suspensão de concursos públicos. (Lima, 2019). E mais recentemente, a intervenção do TCU em variados domínios da administração pública. Haveria assim, por parte do Tribunal, um amplo “poder geral de cautela”, que extrapolaria em muito as previsões da Constituição e da LOTCU, tanto no objeto, quanto na forma. Primeiro porque abrangeria esfera “geral” de atuação, aí incluindo contratos, que, como visto, tiveram procedimento reservado distinto dos atos em geral; segundo porque podem ser adotadas “independente da oitiva da parte”, enquanto a Constituição reservou tais medidas apenas para o caso de inação da Administração, uma vez que provocadas. Nesse sentido que duras críticas são tecidas à forma pela qual o TCU se atribuiu tal poder, como sintetiza Rosilho:

É compreensível que em casos de urgência ou de graves riscos (de lesão ao erário, de ineficácia da decisão de mérito, etc.) se queira reconhecer a controladores o máximo de poder (meios) para que, assim, possam impedir desvios (fins). Não se pode, contudo, subverter o conteúdo das normas jurídicas com base na “justificativa” de que quanto mais controle, melhor. O arranjo normativo elaborado pelo legislador bem ou mal definiu competências e previu possibilidades e limites aos controladores. É preciso respeitá-los. (Rosilho, 2016, p. 524)

⁶⁹ Art. 276 RI/TCU

Os defensores de tal competência a lastreiam no entendimento de que ela seria “imaneente à competência judicante”⁷⁰, e em jurisprudência do STF que teria reconhecido tal “poder geral de cautela”. No julgamento de um mandado de segurança⁷¹ em 2003, no qual se discutia a possibilidade do TCU interromper cautelarmente o curso de uma licitação com edital já publicado, a questão foi levantada. Nos debates em plenário foi invocada a previsão do Regimento Interno e a existência de um poder geral de cautela por parte do TCU. De acordo com o voto do Ministro Celso de Mello, ao lado da atribuição de poderes explícitos ao TCU tais quais enunciados no art. 71 da Constituição, haveria, também, poderes implícitos conferidos ao Tribunal para imprimir real efetividade às suas deliberações.

No entanto, tratava-se no caso concreto de medida amparada expressamente pela legislação, pois, como visto, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos literalmente conferiu ao TCU a possibilidade de intervir em editais de licitação já publicados, solicitando correções e eventualmente suspendendo o certame caso não atendido⁷². Assim, ainda que tenha-se evocado tal “poder geral de cautela” implícito, a hipótese de intervenção em edital de licitação já publicado era explicitamente prevista na legislação. O mesmo ocorreu em outro de mandado de segurança⁷³ julgado em 2015 pelo STF, no qual se discutia a possibilidade de decretação de indisponibilidade de bens do ex-presidente da Petrobras. Mais uma vez, a decisão favorável ao TCU foi também fundamentada na existência de um poder geral de cautela implícito, quando, na verdade, se tratava de outra hipótese explícita na legislação de atuação cautelar, que consiste na decretação de indisponibilidade de bens de responsáveis⁷⁴ (Rosilho, 2016).

A situação ganhou especial relevo - e especialmente atrito com o Governo Federal - quando essas medidas cautelares passaram a atingir contratos em execução de obras de grande vulto, como algumas das que integravam o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No caso de contratos, há, como destacado, a interferência necessária do Congresso Nacional, a quem cabe de fato adotar a sustação, que se orienta não apenas por critérios técnicos, mas também políticos. Como apontam Carlos Ari Sunfeld e Jacinto Câmara, quando se trata de contratos:

⁷⁰ Zymler e Almeida, 2008, p 156

⁷¹ MS 24.510/DF, Plenário, Relatora Min. Ellen Gracie, julgado em 19/11/2003.

⁷² Art. 113, § 2º, Lei. 8.666/93

⁷³ MS 33.902/DF, Segunda Turma, relator Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24/03/2015.

⁷⁴ LOTCU, art. 44 §2º

O Tribunal não tem poder constitutivo ou desconstitutivo: não anula contratos e não toma decisões substitutivas aos atos da Administração. Ele age sobre sujeitos, não diretamente sobre a função administrativa, salvo exceções específicas. Essa fórmula não é uma aberração ou uma sobrevivente de algum passado arcaico. É opção construída com cuidado, que busca equilibrar dois valores fundamentais: de um lado, a existência de fiscalização, que estimule externamente a legalidade e a eficiência; de outro, a autonomia da Administração, indispensável à democracia, ao cumprimento de suas missões constitucionais e legais e, também à eficiência. (Sundfeld e Arruda Câmara, 2013, p. 195)

Duas portanto seriam, em tese, as possibilidades de intervenção direta do TCU sobre contratos: a que emergiria no caso de inércia do Legislativo, ou a qualquer momento, cautelarmente, amparada na previsão do Regimento Interno do poder geral de cautela. Ambas são problemáticas. No caso de omissão do Legislativo, isto é, se no prazo de noventa dias da comunicação do TCU o Congresso Nacional não adotar medidas, a fórmula prevista na Constituição de 1988 estabelece que “o Tribunal decidirá a respeito”. Tal estipulação certamente afastou o modelo anterior de 1967 segundo o qual o silêncio do Legislativo anulava a impugnação do TCU e tornaria o contrato regular por decurso de prazo. Mas dela não decorre que o poder de sustar o contrato é devolvido ao TCU. Este era inclusive o teor da proposta apresentada pelos tribunais de contas à Assembleia Constituinte e que acabou sendo rejeitado no texto final promulgado. A previsão é reinsertada com a LOTCU, que refraseia a fórmula para “o Tribunal decidirá a respeito da sustação”. A alteração foi, no entanto, rechaçada de forma majoritária pela literatura jurídica, considerando a previsão legislativa inconstitucional, por se chocar com o arranjo previsto no texto de 1988. Não poderia a lei desobedecer ao regime de distribuição de competências constitucionalmente fixado (Sundfeld e Arruda Câmara, 2013) Como sintetiza Maria Silvia di Pietro:

Havendo omissão do Congresso Nacional, volta a decisão para o Tribunal de Contas da União. Porém a sua decisão é de natureza diversa, pois este não poderá fazer a sustação que o Congresso Nacional não quis fazer. A sua decisão terá que limitar-se à declaração de nulidade do contrato e à adoção das medidas cabíveis para responsabilizar a autoridade infratora nas esferas civil, penal e administrativa, sem prejuízo da ação civil por ato de improbidade. (Di Pietro, 2013, p. 27)

Portanto, esse entendimento prevalecente na literatura sustenta que cabe ao TCU, no caso de omissão do Legislativo, apenas decidir sobre a legalidade do contrato, responsabilizando eventualmente os gestores envolvidos em sua celebração, sendo a última

palavra sobre sustação exclusiva do Legislativo.⁷⁵ Entendimentos em sentido contrário pode ser sintetizado por Marianna Willeman, para quem caberia ao próprio Tribunal a sustação, mas reconhece a autora que o debate teria apenas relevância acadêmica, sem reflexos práticos jurisprudenciais. Isto porque os atritos entre Executivo e TCU em termos da suspensão de contratos não tem se materializado através da competência de “decidir a respeito” no caso de omissão do Legislativo. Tampouco a constitucionalidade da redação dada pela LOTCU foi levada à apreciação do STF (Willeman, 2017, p. 250). Optou o Tribunal por intervir diretamente na execução contratual em nome do seu “poder geral de cautela”.

A relação entre TCU e Legislativo em torno da paralisação de obras públicas passa a ser redefinida já ao longo da década de 1990. O marco é a eclosão de mais um escândalo de corrupção envolvendo o recebimento, por parlamentares, de recursos de empreiteiras para inclusão de verbas orçamentárias destinadas a grandes obras, revelado pela CPI do Orçamento, que funcionou entre 1993 e 1994 e foi sucedida pela CPI de Obras Inacabadas em 1995. Como resultado, a partir do ano de 1997, um novo arranjo é posto em prática: as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), editadas anualmente, passam a incluir normatizações da atuação do controle externo. A LDO referente àquele ano⁷⁶ previu que o TCU deveria encaminhar à Comissão Mista do Orçamento para apreciação uma “lista contendo as obras em execução nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão. ” Significou, em termos concretos, a regulamentação legal da relação Legislativo/TCU em relação à execução de contratos prevista constitucionalmente. Como aponta Rosilho, trata-se de arranjo um tanto curioso, pois ao invés de estar regulamentado em lei ordinária permanente, optou o Congresso Nacional por tratar da matéria através das LDOs, que são leis de vigência de apenas um ano, reeditando e aperfeiçoando as disposições anualmente (Rosilho, 2016). A partir de então, o TCU elabora a cada ano um relatório de fiscalização de obras (Fiscobras) e o envia à CMO com recomendações, incluindo a eventual paralisação de obras. Com base nessas informações, o Congresso Nacional delibera também quais contratos deverão ou não receber dotações orçamentárias no ano seguinte. Como resultado, a Lei Orçamentária Anual (LOA) passou a prever desde então um anexo com a relação de obras que apresentam “indícios de irregularidades graves”.

A análise das diversas Leis Orçamentárias Anuais editadas desde então aponta uma crescente especificação de critérios para que contratos fossem suspensos e consequentemente

⁷⁵ Neste sentido também : Silva, 2005, p. 466-467; Barroso, 1996, p. 139; Sundfeld e Arruda Câmara, 2013, p. 217; Rosilho, 2016,p. 264;

⁷⁶ Lei 9.473/1997

obras restassem paralisadas. Inicialmente, as LDOs previam apenas que o TCU deveriam indicar as obras com “indícios de irregularidades graves”. A partir de 2001, as LDOs passam a detalhar mais o procedimento a ser adotado pelo Tribunal, que deveria especificar as etapas da obra onde forem identificadas irregularidades, as providências adotadas pelo TCU, o percentual das obras já executado e uma estimativa de custos necessários para sua conclusão. Além disso, estabeleceu critérios para o TCU selecionar as obras que seriam fiscalizadas. A partir de 2003⁷⁷, é criado um rito para apreciação, pela CMO, das informações prestadas pelo TCU, explicitando que a Comissão poderia deliberar pela continuidade dos pagamentos ainda que o TCU tivesse apontado irregularidades graves. Reforçava assim a competência do Congresso Nacional decidir pela manutenção ou não de contratos em execução com base nas informações prestadas pelo TCU, mas também amparado em um juízo de conveniência e oportunidade. (Jurksaitis, 2011). Desde 2006, a LDO exige que o TCU garanta o contraditório em relação aos órgãos fiscalizados, que deveriam se manifestar previamente ao envio das informações à CMO⁷⁸, e desde 2010 afastou-se a suspensão de pagamentos nos casos em que fossem oferecidas garantias suficientes à cobertura integral dos potenciais prejuízos ao erário.⁷⁹ Inclusão importante ocorreria na LDO de 2011, em previsão que vem se repetindo em todas as leis orçamentárias anuais desde então: a CMO ao deliberar sobre o bloqueio ou não dos contratos deveria levar em conta as consequências práticas da paralisação contratual. O procedimento delineado pelas diversas LDOs é assim resumido por Sundfeld *et al*:

De acordo com a sistemática constitucional e legal, o TCU decide, por meio de acórdão opinativo provisório, sobre “indícios de irregularidade”. O TCU apoia o exercício da competência cautelar de sustar contratos, que é exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 71, § 1º), para evitar que a continuidade de sua execução possa causar prejuízos. O TCU diz se, na sua avaliação, há tais indícios. E o Congresso soberanamente decide se acolhe ou não essa opinião para fins de sustação dos contratos fiscalizados. Nada disso vincula o TCU para fins de eventual condenação administrativa futura. Nesses acórdãos opinativos para o Congresso Nacional, o TCU não emite condenação, não susta por força própria contratos ou pagamentos, nem decide em definitivo sobre irregularidades; o juízo de mérito definitivo sobre irregularidades é só aquele que vier a constar de acórdão posterior condenatório (Sundfeld et al, 2017)

Nota-se assim que a dinâmica em relação a sustação de contratos em curso foi sendo construída paulatinamente a partir da década de noventa, buscando delimitar e parametrizar

⁷⁷ Lei 10.524/2002

⁷⁸ Lei 11.178/2005

⁷⁹ Lei 12.017/2009

tanto a atuação do Poder Legislativo como a do próprio TCU, aí incluindo progressivamente a avaliação dos impactos práticos da decisão de suspender ou não a execução contratual. Essa construção seguiu a direção de consolidar a escolha constitucional de 1988 de reservar ao TCU um papel auxiliar na matéria. O Tribunal, no entanto, aparentemente não se conformou com esta delimitação de atribuições e já apresentou, no ano seguinte à promulgação da CF/88, projeto de lei orgânica que trazia para si a possibilidade de sustação no caso de inércia, no que, como visto, obteve êxito. Mas a produção anual de Lei de Diretrizes Orçamentárias regrido a paralisação de obras com grau cada vez maior de detalhamento e demandando a produção de dados pelo TCU descaracterizava, ao menos em parte, inércia do Legislativo quanto ao tema. E o TCU passa a traçar então caminho alternativo para intervenção direta em contratos com base no auto atribuído “poder geral de cautela”.

Construiu nos seus julgados uma distinção entre o que seria “suspensão cautelar” e “sustação da execução de contrato”. Enquanto o Tribunal reconhece que sustar contratos é competência originária do Congresso Nacional, cabendo a ele apenas competência residual, o poder geral de cautela permitiria ao TCU adotar a suspensão cautelar diretamente - em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito. E para justificar não se tratar de sustação, rotula as medidas como a “retenção cautelar de pagamentos”⁸⁰ ou “medida cautelar para suspensão de pagamentos”⁸¹, o que, como destaca Willeman, equivale aos mesmos efeitos da sustação:

Diante do quadro normativo concernente à matéria, a conclusão que se impõe conduz à antijuridicidade de qualquer atuação cautelar que se faça incidir sobre a execução de contratos administrativos, ainda que de maneira reflexa, como, por exemplo, medidas interventivas que interrompam gastos periféricos ao contrato. Esse destaque é relevante porque há precedentes determinando, a título cautelar, a suspensão de pagamentos e a revisão de valores pactuados a pretexto de que não se estaria tecnicamente sustando o contrato. Ocorre que tais medidas, embora aparentemente não impliquem a suspensão contratual, claramente surtem os seus mesmos efeitos. Afinal, nas contratações públicas, o pagamento a ser efetuado pela administração é condição indispensável para a continuidade da sua execução e integra a essência da relação sinalagmática. Por óbvio, se um contrato de obra ou de prestação de serviços continuados vem a ter seus pagamentos retidos, a consequência direta dessa decisão cautelar é, muito provavelmente, a sua paralisação. À luz da divisão constitucional de competências, se os Tribunais de Contas não possuem atribuição para sustar, de imediato, contratos administrativos, não podem, com base em poder geral de cautela, determinar a retenção de pagamentos ou impor ônus extraordinários que alterem a

⁸⁰ A título de exemplo, confira-se.: Acórdão 421/2020 – Plenário; Acórdão nº 1591/2019 Plenário; Acórdão 1191/2019 - Plenário

⁸¹ A título de exemplo, confira-se.: Acórdão nº 318/2018- Plenário; Acórdão 1899/2017 – Plenário; Acórdão n 1348/2017 - Plenário

equação econômico financeira pactuada entre poder público e contratado, sob pena de exorbitar os limites de suas competências (Willeman, 2017, p. 252)

O efeito da sustação é interromper o gasto público que foi tido como ilegal, e, portanto, como enfatizam Sundfeld e Arruda Câmara (2013), qualquer medida interventiva que gere essa interrupção deve ser considerada como forma de sustar o contrato, ainda que de caráter provisório, sob pena de usurpação de competência constitucional do Poder Legislativo, ao adotar medida transitória cuja competência para mantê-la em caráter definitivo não possui. (Sundfeld e Arruda Câmara, 2013)

A expansão da atuação do Tribunal com intervenções diretas na atividade administrativa não se restringiu aos contratos em execução. Em nome do poder de cautela e alargando a compreensão do seu campo de atuação e do conceito de “potencial prejuízo ao erário”, o Tribunal vem atuando nas mais diversas frentes, colocando-se assim como um “Revisor Geral da Administração” (Tristão, 2019) ou como um órgão de cúpula de uma justiça administrativa, que inexistente no país. Nas palavras de André Braga et al (2020), como todo ato administrativo envolve, em alguma medida, recursos públicos, uma interpretação extensiva dessa competência implicaria na sua competência para qualquer assunto da esfera pública:

Adotando conceito de prejuízo ao erário bastante largo, tem-se a impressão de que o Tribunal supõe necessária sua manifestação sempre que ações de agentes públicos, ou de privados com relação contratual com o Estado, puderem, por qualquer motivo, vir a ter algum impacto sobre as finanças públicas, ainda que de modo eventual e indireto. O problema dessa premissa é que, no limite, qualquer fato ou ato tem dimensão financeira. Como resultado, o TCU passou a se manifestar sobre praticamente qualquer assunto relacionado ao mundo público, incluindo, por exemplo, temas típicos de gestão, inseridos na função administrativa clássica. Aos poucos, o Tribunal parece deixar de exercer a específica missão de polícia das finanças públicas, assumindo a posição de juiz de última instância de todos os interesses públicos. Se esse diagnóstico estiver correto, o Tribunal estaria arrogando para si a função de instância superior de uma justiça administrativa de ofício inexistente no Brasil e no mundo, estabelecendo, na prática, uma espécie de concorrência com o Poder Judiciário — a quem, pela Constituição, compete julgar qualquer ameaça ou lesão a direito, incluindo as que dizem respeito ao Estado. (Braga *et al*, 2020)

No mesmo sentido, Flavio Cabral destaca que a amplitude de competência conferida pela Constituição não faz do TCU um “super-órgão” revisor de todos os atos da Administração Pública:

O rol de atribuições constitucionais, embora seja bastante amplo, não autoriza que o Tribunal de Contas da União possa controlar, inclusive sustando, qualquer ato

administrativo praticado pela Administração. Caso se permitisse essa interpretação equivocada, haveria na ordem jurídica brasileira um “super-órgão”, responsável por atuar como instância revisora de tudo o que a Administração faz. Além disso, pelo fato do TCU exercer função administrativa, não lhe cabe servir como instância controladora de todo e qualquer ato. Não serve o TCU como órgão do Poder Judiciário, no qual qualquer ilegalidade pode ser ali questionada. Todo e qualquer ato administrativo, direta ou indiretamente, envolve gastos públicos. A leitura do artigo 70 da Constituição, de maneira isolada, parece conferir ao TCU, em uma leitura desatenta, uma competência amplíssima para controlar qualquer ato administrativo, em especial quando menciona a fiscalização operacional. Não obstante, verifique-se que o artigo 70 deve ser lido em conjunto com as atribuições expressas do artigo 71, nas quais se verifica, tomando como exemplo os incisos II e VI, que os atos passíveis de controle pelo TCU são aqueles que tenham pertinência imediata e direta com questões patrimoniais/orçamentárias (em sentido amplo) da Administração Pública. (Cabral, 2021, p. 16)

As intervenções recentes do TCU sobre escolhas da administração versam desde escolhas administrativas pontuais, como conteúdo de propaganda governamental, determinando a suspensão de peças publicitárias,⁸² à revisão do conteúdo normativo estabelecido pelas Agências Reguladoras, interferindo assim nas suas atividades fim.⁸³ A iniciativa dessas atuações algumas vezes é própria de ministros do Tribunal, mas em muitos casos se dá por provocação do Ministério Público de Contas⁸⁴, e não raro, são contestadas perante o Poder Judiciário. Esses desdobramentos jogam luz sobre um segundo dilema da atuação do TCU que diz respeito exatamente sobre a conformação da referida “rede de accountability” e da sobreposição da atuação dos órgãos de controle.

3.4.2 A competição institucional e a sobreposição dos órgãos de controle

A estruturação de uma rede ou teia de órgãos de accountability intraestatal é característica das democracias contemporâneas, como visto anteriormente. O sistema de controle da Administração Pública no Brasil, no entanto, é marcado não apenas por esta pluralidade de atores interconectados, mas também por sobreposições institucionais. Para diversas áreas da administração pública, há possibilidade de controles concomitantes de

⁸² Trata-se da suspensão cautelar de veiculação de publicidade do Governo Federal sobre o “Pacote Anticrime”, sob o argumento de atentar contra os princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público. Acórdão 2431/2019 – Plenário. O tribunal também interveio na publicidade governamental sobre a Reforma Previdenciária, também suspendendo sua veiculação por medida cautelar, bem como de publicidade do Banco do Brasil em sites que divulgam *fake news*. Acórdão 1848/2020 - Plenário.

⁸³ Sobre este tema da intervenção do TCU sobre agências reguladoras, cf. Pereira, 2019 e Leal e Mendonça, 2016

⁸⁴ Um apanhado dessa intervenção pode ser encontrado em Rosillo, 2020.

diversos órgãos, como no referido caso dos contratos administrativos que, no âmbito federal, estão sujeitos à atuação direta do TCU, mas também da CGU e do MPF. Essa sobreposição em muitos casos leva a uma competição institucional entre atores do sistema, fazendo com que os órgãos concorram entre si, materializando o fenômeno da “sobrecarga de accountability” referida no capítulo anterior.

Exemplo recente de tal fenômeno, como apontam Marques Neto e Palma (2017), é o que se refere à regulação dos acordos de leniência. Previstos na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), tais acordos abrangem pessoas jurídicas responsáveis por atos ilícitos nela previstos, permitindo que elas fiquem isentas de sanções e tenham suas multas reduzidas caso colaborem efetivamente com as investigações. Logo após a publicação da lei se instalou uma disputa entre os órgãos de controle em torno do poder institucional quanto ao protagonismo da atividade investigativa. Ainda que a lei colocasse a CGU como titular para celebração de tais acordos, Ministério Público e TCU entendiam que estes não poderiam interditar ou vincular sua atuação. Assim, com a confissão da pessoa jurídica no acordo, entendia o MP ser possível ajuizar ação civil pública ou ação de improbidade em face do leniente. Já o TCU aprovou Instrução Normativa⁸⁵ que previa que cabia a ele, em qualquer momento da negociação, fiscalizar a celebração, inclusive avaliando os resultados obtidos com o acordo, podendo declará-lo ilegal a qualquer tempo. Estas atitudes, na prática, inviabilizaram o instituto, já que não haveria qualquer incentivo a um responsável confessar atos ilícitos perante um dos órgãos de controle e ser sancionado pelos demais. Medida Provisória⁸⁶ chegou a ser editada para tentar estabelecer o momento e a forma de atuação de cada um dos órgãos de controle na celebração dos acordos, tentando superar a sobreposição e competição entre elas, mas acabou perdendo sua eficácia sem ser votada no Poder Legislativo. Esforços posteriores de superação do conflito entre os órgãos envolvidos restaram, em grande medida, também infrutíferos, como se detalhará posteriormente.

Tal fato ilustra os dilemas de coordenação e os impasses de sobreposição que a competição institucional em matéria de controle pode ocasionar. A sobrecarga de accountability será analisada em termos empíricos no Capítulo 5, mas a discussão aqui apresentada leva a mais um aspecto de impasse pelo qual o TCU passa contemporaneamente, que se refere ao desdobramento da atuação dos órgãos de controle entre uma postura repressiva e sancionatória, ou, mais colaborativa e dialógica

⁸⁵ IN 74/2015

⁸⁶ MP nº 703/2015. Outras iniciativas de superação do conflito se seguiram, igualmente sem maiores sucessos. O tema será novamente abordado, de maneira mais detida, no capítulo seguinte.

3.4.3 O conflito entre atuação dialógica ou repressiva da Corte

A inclusão em 1988 das auditorias operacionais dentre as atribuições dos Tribunais de Contas abriu espaço para consolidação da atuação voltada não apenas para apuração de danos ao erário, condenação em débitos ou aplicação de multas, mas da construção em conjunto com o Executivo de processos que viabilizem um aperfeiçoamento das práticas da Administração com vistas à eficiência, eficácia e efetividade.

Trata-se assim da dimensão “pedagógica”, “dialógica” ou “colaborativa” da atuação do TCU que marcaria sua intervenção no âmbito das políticas públicas, focada em sugestões de aprimoramento da Administração Pública. Seria portanto um canal de atenuação do problema apontado da competição institucional, a ser superado através do diálogo e aprendizado interinstitucional.

Não raro, no entanto, o Tribunal tem proferido determinações no âmbito de auditorias operacionais.⁸⁷ Como consequência, a distinção entre atuação sancionatória ou dialógica do TCU também tem suscitado questionamentos: ao realizar auditorias operacionais, o que leva o órgão a endereçar suas conclusões como “determinações”, de caráter vinculante, ou como “recomendações”, de caráter sugestivo, visando disseminar boas práticas? A resposta não é clara, nem a partir dos normativos internos do Tribunal nem a partir de uma análise de como o TCU encaminha de fato seus achados em auditorias operacionais.

Outra estratégia adotada pelo Tribunal para atribuir efeitos vinculantes às suas recomendações é combiná-las com ordens para elaboração de “planos de ação para sanear o problema verificado”, o que descaracterizaria, ainda que indiretamente, o viés apenas orientativo da recomendação.⁸⁸ Recente alteração nos procedimentos internos do Tribunal⁸⁹ com vistas a ouvir o gestor necessariamente antes de emitir suas deliberações, sejam elas

⁸⁷ A título de exemplo, cf: Decisão 215/2002 – Plenário; Acórdão 2569/2018 – Plenário; Acórdão 1837/2020 - Plenário

⁸⁸ Sundfeld et al, 2017, p. 879. A estratégia encontra-se consolidada na Resolução TCU nº 265/2014. Em diversos julgados o TCU buscou traçar distinções entre “recomendações” e “determinações” para ao fim dar-lhes tratamento idêntico. No Acórdão 1171/2014 – Plenário firmou-se o entendimento, reiterado em outros julgados, segundo o qual “As determinações emanadas deste Tribunal são de cumprimento obrigatório por parte dos responsáveis, e o atraso em seu cumprimento, ou descumprimento, devem ser justificados e comunicados à Corte, sob pena de responsabilização. As recomendações embora não sejam de cumprimento obrigatório, não podem ser desconsideradas pelo gestor, sem justificativas adequadas, também sob pena de responsabilização”

⁸⁹ São elas a IN TCU 86/2020, referente aos processos de desestatização e a Resolução 315/2020, que buscou delimitar as distinções entre “determinação” e “recomendação” e garantir a participação prévia dos destinatários, apresentando comentários quanto a consequências e alternativas das medidas aventadas.

determinações ou recomendações, mostra que o órgão está, em algum grau, buscando rever seus procedimentos, mesmo que com alcance limitado.

De outro lado, instrumentos tipicamente dialógicos e consensuais como os “termos de ajustamento de gestão” (TAGs), que são realidade em diversos tribunais de contas estaduais⁹⁰, não o são no âmbito da União, onde sequer há previsão regimental para os mesmos, havendo apenas precedentes isolados em que o mecanismo foi mencionado (e mal sucedido).⁹¹ Os TAGs permitem o estabelecimento de um acordo de vontades entre controlador e controlado, pelo qual este se compromete a executar certas medidas para se adequar ao cumprimento da lei ou buscar maior efetividade de política pública tendo como contrapartida a suspensão de um eventual processo do qual poderia emergir algum tipo de sanção. A utilização dos TAGs permitiria, como destacam Daniela Cunda e Fernando Reis, modificar o foco sancionatório dos Tribunais de Contas para uma atuação negociada:

A adoção de mecanismos consensuais de controle como os TAG permite que se deixe de pensar a atuação das Cortes de Contas como estritamente sancionatória para que se afirme a prática de uma negociação pacificada das controvérsias. Nesse sentido, há uma aproximação do controle-consenso ligado a um modelo gerencial que tem como principal finalidade a colaboração entre Estado, sociedade e indivíduos. (Cunda e Reis, 2017, p. 96)

A incorporação do TAG ao Regimento Interno do TCU chegou a ser objeto de discussão quando da sua reformulação em 2011, mas acabou sendo suprimida pelo plenário do órgão. Durante o processo, foram levantadas objeções ao fato da previsão do TAG não contar

⁹⁰ Conforme aponta Luciano Ferraz, já aderiram ao modelo dos TAGs, mediante alteração de suas normatizações, os tribunais de contas do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia (TCE), Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará (TCM), Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro (TCE), Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. (Ferraz, 2019, p. 183)

⁹¹ O exemplo comumente citado (Cunda e Reis, 2017; Ferraz, 2019) é o do Acórdão 494/2017 – Plenário, no qual se discutia o legado olímpico dos Jogos Rio 2016. Trata-se de interessante exemplo que envolvia diversos organismos públicos e privados, nacionais e internacionais. Difícil ver no caso, no entanto, exemplo de atuação dialógica e colaborativa por parte do TCU. No ano de 2014, em acompanhamento das obras dos Jogos Olímpicos, determinou o TCU ao Ministério do Esporte a elaboração de um planejamento em relação ao legado dos equipamentos esportivos em um prazo de 120 dias (Acórdão 2758/2014 -Plenário). O plano só fora apresentado na data de abertura dos Jogos, em agosto de 2016. Passado o evento, em 2017, constatou o TCU o estado de abandono dos equipamentos esportivos e destacou a complexidade da gestão do legado, que envolvia variados atores de diversas áreas, nos níveis federal, estadual e municipal, ficando claro que uma solução efetiva passaria necessariamente por uma ação coordenada entre eles. Tudo indicava ser uma típica oportunidade de construção de solução colaborativa, dialógica e interinstitucional.

Não foi o que ocorreu. Não houve qualquer celebração de acordo no âmbito do Tribunal durante a apreciação, e sim a aplicação de multa ao ex-Ministro dos Esportes e ao ex-Secretário-Executivo da pasta pela não apresentação do plano no prazo. Além disso, expediu o Tribunal – e nisso consistiria a suposta atuação dialógica e colaborativa - “determinação” de realização de audiência pública com vistas à celebração de TAG, “ou algum instrumento congêneres”, nas palavras do Relator. Monitoramento do TCU no ano seguinte (Acórdão 393/2018) revelou que sequer ocorreu uma audiência pública com todas as partes envolvidas, não se chegando nem perto da celebração de qualquer tipo de acordo.

amparo no ordenamento jurídico brasileiro, o que levaria a um conflito do instrumento com os princípios da legalidade da indisponibilidade do interesse público.⁹² Ao final a proposta foi rejeitada sob justificativa de não parecer adequada, “porque o Tribunal dispõe de competência para determinar a adoção de medidas corretivas, sem necessidade de ‘negociar’ a solução com os jurisdicionados.”⁹³ A medida, além disso, “se revelaria inócua em caso de descumprimento por parte dos gestores.”⁹⁴

Portanto, o discurso do controle consensual tem encontrado inconsistências na atuação recente do TCU. A maneira como essa dicotomia entre as funções pedagógica e sancionatória se construiu no Tribunal, e se há entre elas, alternatividade ou complementariedade será tratada no próximo capítulo.

3.4.4 A efetividade da sua atuação, “apagão das canetas” e legitimação perante à sociedade.

Finalmente, a análise desenvolvida ao longo de todo este capítulo buscou elucidar através da evolução das atribuições que o TCU desempenha desde sua criação até os dias atuais se coaduna com o debate, já traçado há algum tempo no plano internacional e que ganha corpo no cenário nacional, sobre a ocorrência de uma “explosão de auditoria” e da verificação de um cenário de sobrecarga de accountability no contexto brasileiro. Em última instância, trata-se de discutir a efetividade da atuação do órgão e de como ele se legitima perante à sociedade.

Se a Constituição de 1988 não representou uma ruptura no desenho institucional que o órgão detinha até então, consolidou modificações graduais que vinham se dando em nível infraconstitucional, ampliou os sujeitos do controle e modificou os parâmetros de atuação do órgão para incluir, em alguns casos, outros que vão além da legalidade.

A expansão de competências que se observa a partir de então tanto pela via da legislação ordinária como pela via interpretativa do próprio Tribunal sobre suas competências, normalmente cristalizadas a partir de seu poder normativo, também é acompanhada de uma seletividade e focalização da sua atuação, seja na escolha das áreas da administração sobre as quais vai atuar como na redução da sua atuação efetiva em áreas tradicionais de sua

⁹² Cunda e Reis, 2017, p. 98

⁹³ Acórdão 3194/2011- Plenário

⁹⁴ Idem

competência, como o julgamento de contas.⁹⁵ Se antes os nichos de exclusão eram impostos por legislação ordinária, agora o próprio Tribunal os delimita, apontando áreas nas quais não deseja ver consumida sua energia para se devotar a outras.

Tornaram-se recorrentes no cenário nacional críticas aos efeitos colaterais dessa expansão, apontando para emergência de um “direito administrativo do medo”⁹⁶, que levaria a um “apagão das canetas”⁹⁷, o desestímulo à ação por parte dos gestores, em direção semelhante a constatações internacionais tratadas no capítulo anterior. A questão ganha um novo colorido com a recente edição da Lei. 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que pode ser vista como uma resposta legislativa a algumas das questões expostas nesta seção. A motivação que originou a lei⁹⁸, segundo os autores do seu anteprojeto, era combater problemas de insegurança jurídica e ineficiência da Administração Pública (Sundfeld, 2017; Palma, 2018) causados pela atuação dos órgãos de controle em sentido amplo e que acarretariam na “paralisia da administração” (Oliveira, 2018)⁹⁹.

Dentre as medidas da nova LINDB, destaca-se a imposição de que no processo decisório - nas esferas administrativa, controladora e judicial - sejam “consideradas as consequências práticas da decisão”, incluindo a necessidade de motivação das medidas impostas em face às possíveis alternativas.¹⁰⁰ Estabeleceu assim a lei balizas à revisão e ao controle do ato administrativo que incluem expressamente a avaliação das consequências da decisão que invalide “ato, contrato ou norma administrativa”¹⁰¹ e a consideração dos “obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”¹⁰². Além disso, restringiu a responsabilização pessoal dos agentes públicos aos casos em

⁹⁵ Aqui, uma vez mais, faz-se menção a adoção por parte do TCU de critérios restritivos para os processos de contas que efetivamente são julgados pelo Tribunal, tendo por base “risco, materialidade e relevância”, critérios ainda mais estreitados apenas às unidades “mais significativas” a partir da IN/ TCU nº 84/2020

⁹⁶ Cunhado originalmente em Guimarães (2016) e debatido com maior extensão em obras como Santos (2021)

⁹⁷ A expressão é utilizada para uma designação genérica de uma paralisia e incentivos à inação do gestor, como em Oliveira (2018)

⁹⁸ As origens da norma são o PL nº 7448/2017 da Câmara dos Deputados e o PL nº 349/2015 do Senado, cujas justificativas buscam detalhar o diagnóstico que originou as propostas

⁹⁹ Uma visão temperada desse debate por ser encontrada em Braga e Bliacheriene (2018) para quem a alteração na LINDB se centrou mais nos efeitos do que nas causas dos problemas cuja solução se pretendeu dar.

¹⁰⁰ Art. 20 do D.L. 4657/1942

¹⁰¹ Art. 21 do D.L. 4657/1942

¹⁰² Art. 22 do D.L. 4657/1942

que tenha agido com “dolo ou erro grosseiro”.¹⁰³ A lei recebeu fortes críticas por parte do TCU¹⁰⁴ e seus impactos reais na atuação do órgão ainda parecem bastante incertos.¹⁰⁵

Uma melhor compreensão quanto aos movimentos e questões levantados neste capítulo – se de fato representam uma explosão ou uma sobrecarga, ou ainda como o Tribunal vem remodelando em termos concretos a sua atuação - requer que, para além de uma análise histórica, legislativa e institucional, se debruce sobre os dados efetivos da atuação do órgão para avaliar se as hipóteses de explosão e sobrecarga se confirmam. Essas serão as questões endereçadas nos capítulos 4 e 5.

3.5 SÍNTESE CONCLUSIVA

Percorrida a história institucional do TCU, o presente capítulo buscou evidenciar como a sua conformação expressou movimentos pendulares de maior ou menor relevância a depender do contexto histórico. Durante os regimes autoritários do Estado Novo e da Ditadura Militar, o Tribunal seguiu funcionando, ainda que de forma meramente performática. Uma primeira conclusão que se extrai é que a compreensão do seu desenho institucional não pode se dar apenas a partir do plano constitucional, já que é essencialmente no nível legal ou infralegal que boa parte de suas competências foram expandidas – através das diversas Leis Orgânicas, por exemplo – ou esvaziadas – como no fenômeno da fuga ao controle.

A preocupação que levou a sua criação foi essencialmente de cunho gerencial e não liberal: muito mais do que a tentativa do Poder Legislativo limitar a atuação do Poder Executivo através de uma instituição intermediária, o Tribunal de Contas no Brasil foi fruto de sucessivas tentativas de ministros da fazenda, ainda no período colonial, em dar alguma racionalidade gerencial aos gastos públicos com a inclusão de uma camada de controle a quem caberia verificar e registrar previamente as despesas que se pretendiam realizar. A essa preocupação

¹⁰³ Art. 28 do D.L. 4657/1942

¹⁰⁴ A Consultoria Jurídica do TCU produziu extenso parecer contrário à aprovação do Projeto de Lei, cujos principais argumentos estão sintetizados por seu autor em Oliveira, 2018. Após a aprovação pelo Congresso Nacional e antes da sanção presidencial, o Tribunal promoveu evento denominado “Diálogo Público” em que se defendeu o “forte impacto negativo” que a norma poderia ocasionar (TCU, 2018). A norma acabou sancionada dias depois com vetos parciais.

¹⁰⁵ É o que sugere, dentre outros, Nunes (2020)

inicial, outras atribuições foram se somando ao longo do tempo, sujeitas às oscilações políticas mencionadas.

Nesse sentido, a Constituinte de 1987/88 pode ser analisada por aquilo que deixou de debater: que concepção de controle externo pretendia adotar. Seu resultado acabou sendo um processo de bricolagem de diversas propostas existentes que, embora tenha revertido o esvaziamento do Tribunal durante o Regime Militar pela reafirmação de suas competências e expansão dos sujeitos do controle, deixou diversas questões em aberto que, uma vez mais, vieram a ser supridas no plano infraconstitucional. As tímidas inovações propriamente ditas refletiram a incorporação do debate internacional sobre as ISCs, que expandiu seus parâmetros de atuação para além da legalidade e se materializou nas auditorias operacionais. Mereceu destaque no processo a influência dos Tribunais de Contas que conseguiram ver incorporados no texto grande parte dos “postulados” que defendiam.

O debate inexistente na Constituinte sobre o papel do controle viria a se desenrolar ao longo da década de 1990, com a aprovação de uma Lei Orgânica que restaurava parte das propostas dos Tribunais de Contas derrotados na ANC e a edição de diversos normativos que buscavam dar respostas aos sucessivos escândalos de corrupção que emergiam e ampliavam o escopo de atuação do TCU. Um marco nessa trajetória foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que estabelece novos parâmetros para realização do gasto público e colocou o TCU como seu principal guardião. Os anos seguintes veriam paulatinas expansões legais de competências e atribuições nas áreas mais diversas: de novos entes administrativos - como as Parcerias Público-Privadas - aos Jogos Olímpicos.

O Tribunal do presente é assim marcado pela matriz da Constituição de 1988, embora ela não tenha representado uma ruptura em relação ao desenho anterior, mas um capítulo a mais num histórico de mudanças graduais (com os já referidos pontos de retrocesso em momentos ditatoriais), que se caracteriza muito mais pela sobreposição de camadas normativas, e que seguiram se sucedendo após o processo constituinte de 1988. A análise contemporânea do Tribunal chama atenção para uma nova esfera criação de competência: a auto-atribuída. Regimento Interno e diversas Instruções Normativas ampliaram e moldaram a atuação do presente, marcada por um protagonismo crescente na esfera pública, tanto na gestão propriamente dita como na mídia e outras esferas sociais. Alguns impasses e desafios decorrentes desse novo posicionamento do TCU foram trazidos aqui mas serão avaliados empiricamente nos capítulos seguintes.

Assim, se é certo que as capacidades burocráticas do controle externo foram expandidas a partir de 1988, esta expansão pode ser considerada uma “explosão” nas palavras

de Michael Power ou um mero fortalecimento dessas capacidades? Caso tenha ocorrido essa “explosão”, ela implicou meramente em uma marcante ampliação do controle ou gerou externalidades negativas capazes de caracterizar uma “sobrecarga”, nos dizeres de Arie Halachmi? Os capítulos seguintes pretenderão responder a essas perguntas, sempre com foco em dados concretos do Tribunal de Contas da União.

4 EXPLOSÃO DE AUDITORIA E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

The nature of the audit explosion is difficult to quantify, but there are a number of indicators.

Michael Power

A trajetória até aqui buscou evidenciar o papel que a accountability passou a desempenhar no debate sobre a qualidade das democracias contemporâneas, tendo como foco a construção de instituições dentro do aparato estatal com o objetivo específico do controle da administração pública. Nesse contexto, viu-se como cada realidade nacional estruturou essas instituições, que comumente compõem uma rede de accountability, na qual é possível se destacar uma que, por critérios federativos ou hierárquicos, é denominada de “instituição superior de controle”. Se o que animou a emergência desse debate no final do século passado foram os déficits e lacunas que essa rede apresentava nas reconstruções democráticas, especialmente na América Latina, o que vem atraindo a atenção recente é uma nova agenda focada no possível hiperdimensionamento que essa rede pode ter tomado em determinados contextos, e quais impactos ele traria.

O capítulo 3 recontextualizou esse debate a partir da perspectiva da ISC brasileira, o Tribunal de Contas da União. Revisitada a sua trajetória histórica, institucional e legislativa, constata-se que a partir de 1988 o TCU tem assumido um protagonismo relevante na esfera pública ainda que a Constituição de 1988 tenha representado mais continuidade do que ruptura em relação ao regime anteriormente vigente. O que explicaria esse protagonismo? Seria ele fruto apenas de um fortalecimento das capacidades burocráticas do controle ou poderia se verificar, para o caso brasileiro, um fenômeno de “explosão de auditoria” tal qual descrito pela literatura estrangeira?

O presente capítulo buscará examinar a aplicabilidade da teoria da explosão de auditoria ao caso do Tribunal de Contas da União. O intuito é testar a hipótese de que tal teoria, elaborada a partir de práticas europeias de gestão pública, e em especial no Reino Unido, também se verifica no caso concreto brasileiro tomando por referência a atuação do TCU

Para tanto, será revisitada a teoria e as hipóteses que ela levanta quanto à caracterização do fenômeno da “explosão”. Na sequência, será feita uma discussão de como este fenômeno pode ser mensurado para, em seguida, serem construídos, seis eixos de indicadores mensuráveis, tomando por base registros administrativos produzidos pelo próprio TCU, além de análises inéditas de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) sistematizados no Atlas do Estado Brasileiro (IPEA) e de dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI). Ao final, os indicadores serão analisados criticamente em conjunto a fim de se confirmar ou refutar a hipótese da “explosão” para o caso do TCU.

4.1 RECAPITULAÇÃO TEÓRICA E INSERÇÃO DO TCU NO DEBATE

Michael Power (1994; 2007) define a teoria da “explosão de auditoria” como o aumento das práticas de controle e monitoramento associadas aos processos de reforma da gestão pública. Esse crescimento foi mais notável no contexto do Reino Unido durante os anos 80, mas também seria evidente, em graus variados, em outros países onde ocorreram reformas no setor público. Até então, os órgãos de controle eram tidos como instituições quase que “invisíveis”, executando rotinas de verificação, numa atividade carente de qualquer “glamour”. A mudança se dá no âmbito das reformas que diversos países empreenderam em seus setores públicos, que passaram a ser conhecidas como “*New Public Management*” ou “Nova Gestão Pública” (NPM). Sob este rótulo estão incluídas uma variedade de transformações focadas em controle de custo e eficiência, o que explicaria porque a “explosão” teria se dado de forma mais intensa em países nos quais estas transformações do setor público ocorreram de forma mais intensa, como Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá, e não em outros, como no caso do Japão ou EUA. Assim, não se trata exclusivamente de uma descrição de fatos, mas de uma construção teórica alicerçada na relação causal entre a “explosão” e o NPM.

A importância da teoria não reside apenas no fato de ela explicar a proeminência do controle na política pública, mas também nas consequências que ela traz para os agentes que são auditados. Sob uma perspectiva crítica, tal “explosão” acabaria por transformar o controle em um remédio fatal para o paciente pelo excesso de dosagem, no qual a auditoria passa a ser um fim em si mesmo e gera uma relação tensionada e contraproducente entre controladores e controlados.

Christopher Hood (1999) também se engajou em estudo comparado desse fenômeno. Assim como Power, ele partiu da análise do caso britânico, tomando por base dados quantitativos do serviço público no período 1976 a 1995. Hood demonstra que, ao menos para as evidências disponíveis no Reino do Unido, era claramente perceptível o significativo aumento que os órgãos de controle adquiriram no período, tanto em termos quantitativos quanto orçamentários, contrastando com um cenário geral de enxugamento e racionalização da máquina pública preconizados pelas reformas gerencias vinculadas ao NPM. Questionando-se se esse quadro representaria uma idiosincrasia britânica, Hood realizou um estudo de caso de oito países e concluiu que esta expansão do controle revela uma mistura de “comunalidade e diversidade” a depender dos pontos de partida, tradições e setores da política sob o qual ele impactou. Em comum, há a evidência de que a reforma do Estado remodelou a atuação do controle de alguma forma em todos os casos, mas a intensidade e maneira como isto ocorreu varia significativamente caso a caso.

Já a literatura brasileira também identifica uma mudança expressiva de caráter ampliativo no âmbito das instituições de controle, mas cujo marco seria a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Diversos são os fatores que explicam esse movimento, porém, em todos eles o resultado apontado é o mesmo: fortalecimento dos controles sobre governo e governantes. Por um lado, a redemocratização dinamizou a relação de cobrança da sociedade civil com relação aos governantes, por outro, os próprios corpos burocráticos ampliaram sua capacidade de fortalecer a si e suas instituições, expandindo suas atribuições e aperfeiçoando suas condições de trabalho (Loureiro et al, 2009; Olivieri, 2018). Ao lado do Ministério Público¹⁰⁶, o Tribunal de Contas da União é figura central da “rede de accountability” que se conformou pós 1988 e o aumento do seu protagonismo tem despertado entusiasmos e críticas na literatura, seja pelo seu papel no combate à corrupção e mau uso de verbas públicas, seja por um possível efeito paralisante e criminalizador da gestão.

Em comum, tanto críticos quanto entusiastas compartilham o diagnóstico de que o TCU após 1988 se configuraria, de certa forma, como uma ISC *sui generis*, em função da sua amplitude de atuação (Speck, 2011). Nesse sentido, Pedro Dutra e Tiago Reis debatem esta transformação:

Instituição historicamente ligada à aspiração republicana de controle parlamentar da lei orçamentária e de sua execução pela Administração Pública, o TCU transformouse a partir 1988. A sua atuação não mais se limita àquela própria de uma Corte de

¹⁰⁶ Para uma discussão aprofundada sobre o papel do Ministério Público no cenário pós 1988, conferir Arantes (2002), Kerche (2007) e Sadek (2008)

Contas, cuja competência versa sobre questões financeiro-orçamentárias, seguindo a experiência europeia entre nós influente desde a sua instituição com a Carta de 1891. Muito além de fiscalizar a execução orçamentária, a atuação do TCU prolonga-se hoje sobre os mais diversos âmbitos da atividade governamental e empresarial (...). Ao observador atento de nossa vida político- institucional certamente não escapará a constatação de que, atualmente, não há política pública ou investimento privado em infraestrutura que não se ache submetido ao exame do Tribunal. (Dutra e Reis, 2020, p. 7)

A constatação de ser o TCU um órgão de controle com poderes tão abrangentes com difícil paralelo no cenário internacional é corroborada por Marianna Willeman, para quem

o fato de os Tribunais de Contas no Brasil disporem de autoridade constitucional para atuar autonomamente na maior parte das fases dos processos de auditoria pública os coloca em posição de destaque no cenário internacional das *audit institutions*, concentrando poderes usualmente não reconhecidos às instituições congêneres de outros países (Willeman, 2017, p. 254)

Essa caracterização, ao investir tintas na Constituição de 1988 como o principal marco para uma mudança significativa da atuação do TCU, pode suscitar estranhamentos em duas frentes. Primeiro, parece contrastar com as conclusões do capítulo anterior, que, ao empreender uma análise histórica dos arranjos institucionais aplicáveis ao TCU, identificou, em muitos aspectos, uma continuidade de diversas competências do órgão em relação ao regime pré-1988. Porém, como também analisado no capítulo anterior, é a partir da concertação institucional - em sentido amplo - traçada pela CF/88, incluindo aí a reconstrução democrática, com o rebalanceamento da relação interpoderes e a reconfiguração de “rede de accountability” intratestatal, que são lançadas bases para a atual conformação do Tribunal. Portanto, ainda que a Constituição de 1988 não represente uma ruptura abrupta em termos institucionais para o TCU, ela imprime mudanças significativas tanto nas dimensões de controle e accountability em termos gerais no Estado brasileiro, como ao reforçar competências autônomas do Tribunal, consolidando-o como um dos atores centrais do controle intraestatal brasileiro.

Em segundo lugar, outro ponto que merece atenção é que, de acordo com o diagnóstico predominante, no caso brasileiro o gatilho da mudança não seria um conjunto de reformas caracterizado em termos abstratos como NPM, mas o redesenho concreto do Estado dado pela CF/88. Essa demarcação do novo paradigma constitucional como marco nacional da “explosão” se funda essencialmente na aposta da Carta de 1988 no fortalecimento dos controles em termos gerais, mas, em especial, na expansão dos sujeitos ao controle e na introdução de parâmetros de atuação baseados não apenas em critérios estritamente financeiros e contábeis, mas também na noção de eficiência, o que é materializado, por exemplo, nas auditorias operacionais. Dessa

forma, o paradigma da eficiência das auditorias operacionais seria o elo mais evidente entre o NPM e a CF/88 no âmbito do TCU, mas deve também ser lido num contexto mais amplo de fortalecimento geral dos controles, como já destacado.

Por outro lado, a literatura aponta como a tradução mais concreta do NPM no contexto brasileiro, em termos de um “pacote de reformas”, a tentativa do Plano Diretor de Reforma de Aparelho de Estado (PDRAE), elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995) sob o comando do então ministro Bresser Pereira. Os resultados do plano foram bastante tímidos, uma vez que à exceção de uma agenda privatizante - associada a uma substituição de concursos públicos por terceirizações e acompanhada do surgimento de agências reguladoras-, não se converteu, verdadeiramente, na ampla reforma administrativa que se pretendia.¹⁰⁷ Ainda assim, a literatura destaca efeitos no campo simbólico do PDRAE (Cavalcante e Silva, 2020), como a ascensão de uma agenda fiscalista, que acabaria por se materializar, anos mais tarde, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, de significativos impactos no funcionamento do TCU, tal qual destacado no capítulo anterior.

Assim, ancorar a versão brasileira da explosão de auditoria não em uma agenda difusa do NPM, mas num marco concreto da CF/88 não seria em si um problema. O próprio Michael Power, em uma espécie de “análise autocrítica” feita no início dos anos 2000, reconhece que sua teoria, elaborada uma década antes tendo como pano de fundo um conservadorismo neoliberal estabelecido no Reino Unido, conseguiu identificar facilmente, e “talvez até fácil demais”, a causa do aparente aumento na qualidade e quantidade dos sistemas formais de monitoramento e controle com um programa político-partidário, isto é, no “thatcherismo”. Mas, como vários críticos e comentaristas apontaram, os argumentos para uma explosão de auditoria precisam de uma articulação mais cuidadosa e de maior “sensibilidade comparativa” uma vez que as condições para o crescimento aparentemente súbito do controle formal se demonstraram mais sutis e variadas entre os países, não se podendo enxergar o fenômeno com lentes exclusivamente britânicas. (Power, 2003). Portanto, o gatilho para a explosão, reconhece Power, deve ser lido a partir das especificidades de cada realidade.

Desta forma, a questão que se coloca é : seriam o desenho institucional e a atuação concreta do TCU pós 1988 expressões do fenômeno da “explosão de auditoria” no contexto brasileiro, como sugere a literatura nacional, ou mero fortalecimento das capacidades estatais?

¹⁰⁷ Dentre os diversos motivos para o fracasso relativo do PDRAE é usualmente apontado o fato de que a materialização desta reforma administrativa se centrava na Emenda Constitucional nº19/98, que além de outros pontos, extinguiu o Regime Jurídico Único dos servidores públicos, possibilitando formas mais flexíveis de contratação de pessoal. O dispositivo, no entanto, não surtiu efeitos pois teve sua eficácia suspensa pelo STF por vícios na tramitação da Emenda no Congresso Nacional (ADI 2135-DF)

Em outras palavras, a trajetória institucional recente do TCU representaria uma exemplificação do fenômeno da explosão de auditoria, que, no caso brasileiro teria como *trigger* o arranjo constitucional de 1988? A resposta, como já indicavam Power e Hood, requer uma análise empírica. Para isso, o presente capítulo buscará traçar uma estratégia de mensuração do fenômeno baseada na construção de um conjunto de indicadores do desenho institucional e do funcionamento efetivo do TCU

4.2 MENSURANDO A EXPLOSÃO DE AUDITORIA

Mensurar as expressões de *accountability* não é tarefa simples. Kaifeng Yang adverte que a *accountability* é um fenômeno “mal definido e não é bem compreendido”. Isso se deve ao fato de ser um “constructo-camaleão”, que se relaciona com quase tudo de importante na administração pública. (Yang, 2014, p. 161). No mesmo sentido, Gis Brandsma aponta como são escassos os estudos quantitativos sobre o tema. Há muita literatura sobre tipologia, definições, modelos teóricos, mas pesquisas baseadas em indicadores de *accountability* são raras:

Estudos empíricos quantitativos sobre responsabilidade são escassos. Grande parte da literatura disponível fornece definições, tipologias, modelos teóricos ou estudos de caso, mas ainda faltam pesquisas que comparem as descobertas com base em um conjunto fixo de indicadores. A comparabilidade dos resultados é normalmente vista como o ponto forte da metodologia quantitativa, mas no domínio da *accountability* os indicadores necessários não foram estabelecidos o suficiente no campo para permitir tal comparação sistemática. (Brandsma, 2014, p. 143).

O desafio inicial na avaliação empírica do fenômeno da explosão de auditoria no contexto do TCU passa pela delimitação conceitual dos eixos de análise do fenômeno e da operacionalização desses conceitos em indicadores mensuráveis. Tal processo visa permitir a mensuração do fenômeno em questão e traçar paralelos com diagnósticos já realizados para outras realidades nacionais.

4.2.1 Construindo indicadores para explosão

“A natureza da explosão da auditoria é difícil de quantificar, mas há uma série de indicadores possíveis”, sustentava Power em seus primeiros escritos (Power, 1994, p. 2) Nesse sentido que Power salienta a importância da construção de indicadores especialmente para avaliação da aplicabilidade de sua teoria para contextos de distintos países:

pode-se concluir que a explosão da auditoria envolve o crescimento de instituições formais de monitoramento com uma gama de consequências comportamentais potencialmente autodestrutivas devido ao aumento das demandas por responsabilidade gerencial na administração dos setores público e privado, apoiado por pressão do lado da oferta de auditores e outros consultores. Mas, apesar dos fatores gerais de causa e efeito descritos acima, a explosão de auditoria não é de forma alguma um fenômeno inequívoco; existe uma variação considerável no escopo, direção e intensidade do aumento da auditoria. A tese da explosão se aplica a algum país específico, ou para alguma área funcional particular de prestação de serviço? (...) Esse enriquecimento empírico da ideia da explosão da auditoria exige o desenvolvimento de indicadores que possam render alguma abordagem comparativa do fenômeno. (Power, 2003, p. 192)

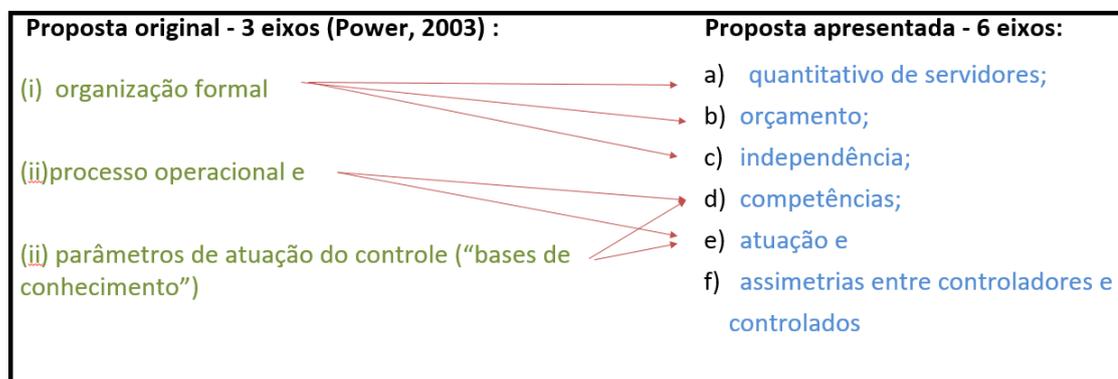
Power propõe o desenvolvimento de tais indicadores com base em três dimensões dos órgãos de controle: (i) organização formal, (ii) processo operacional e (iii) parâmetros de atuação do controle (“bases de conhecimento”) (Power, 2003). A proposta aqui desenvolvida sustenta que a análise do fenômeno no contexto brasileiro, e em especial, em relação ao TCU, é melhor compreendida se estas três dimensões forem desmembradas e redesenhadas em seis eixos, tendo por base outras avaliações empíricas do fenômeno da explosão de auditoria no contexto internacional (como Hood et al, 2009) assim como as especificidades e peculiaridades levantadas pela literatura nacional para discussão do caso concreto do TCU.

Desta forma, a discussão dos indicadores aqui apresentados se estrutura a partir dos seguintes eixos: (a) quantitativo de servidores; (b) orçamento; (c) independência; (d) competências; (e) atuação e (f) assimetrias entre controladores e controlados

Trata-se aqui de aplicar a sugerida “sensibilidade comparativa” proposta por Power para adequar sua construção, desmembrando-a em seis indicadores mais sensíveis para captar o fenômeno no contexto brasileiro. Assim, a “organização formal” será examinada sob o prisma do quantitativo de servidores que integram o órgão, de sua dotação orçamentária e da extensão e fortalecimento da independência de sua atuação. O “processo operacional” se dividirá na análise de suas competências e de sua atuação *in concreto*. Esses dois indicadores também darão conta daquilo que Power denominou “bases de conhecimento”, que se referem, em realidade, aos parâmetros de atuação do controle. Por fim, adiciona-se um indicador comumente evocado

na caracterização do fenômeno em relação ao TCU que são as assimetrias existentes entre controladores e controlados. O Quadro 4.1 sintetiza a estrutura de indicadores proposta:

Quadro 4.1 – Indicadores para mensuração da “explosão” no TCU



Fonte: Elaboração própria, a partir de Power (2003)

Ao final deste exercício, a análise conjunta destes indicadores busca permitir avaliar se “o crescimento da auditoria é a explosão de uma ideia, uma ideia que se tornou central para um certo estilo de controlar indivíduos e que permeou a vida organizacional.” (Power, 1999, p.4). Na subseção seguinte, cada um dos indicadores propostos será detalhado e avaliado.

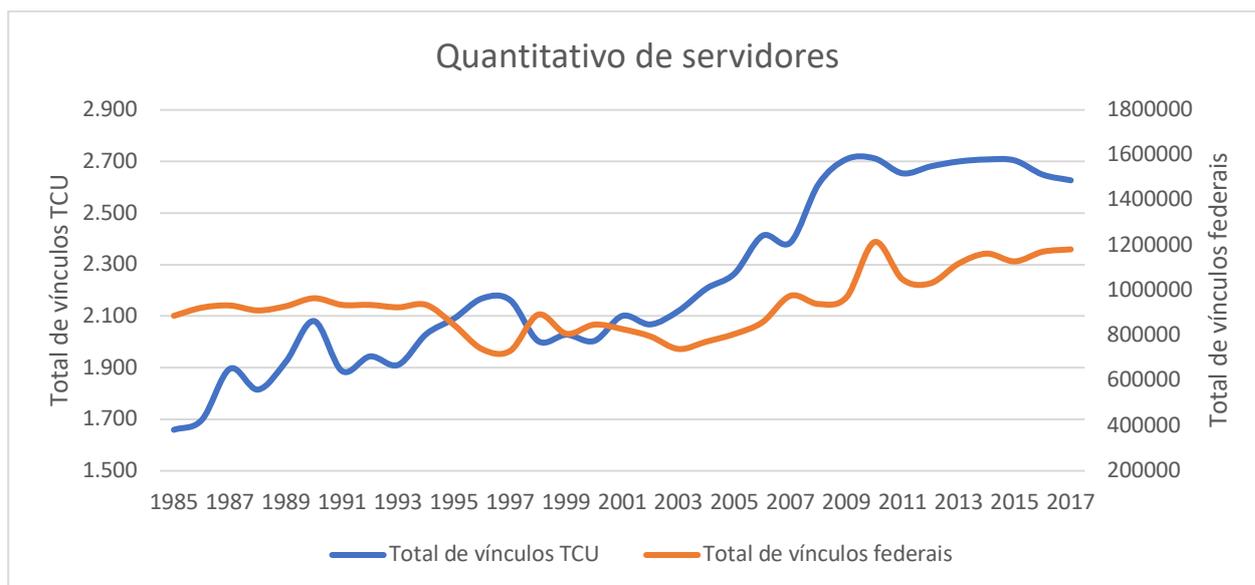
4.2.2 Avaliando indicadores para explosão

a) *Quantitativo de servidores*

Como visto no Capítulo 2, Christopher Hood, ao estudar o fenômeno da explosão de auditoria no contexto britânico, debate como os órgãos de regulação e controle, em meio a um processo geral de enxugamento do setor público em nome da eficiência preconizado pelo NPM, apresentaram uma contrastante e significativa expansão. Ao analisar o período de 1976 a 1995, constata como o número geral de funcionários públicos caiu mais de trinta por cento, enquanto os quadros de pessoal da área de regulação e controle – aí incluídos os órgãos de auditoria pública, inspetoria e equivalentes, ombudsman dentre outros – apresentam um aumento no quantitativo de funcionários estimado em noventa por cento. Se considerados apenas os órgãos de auditoria pública esse crescimento foi de 60%. (Hood et al, 1999, p. 29-31).

Assim, uma primeira dimensão de análise do fenômeno da explosão da auditoria para o caso brasileiro passa por uma análise do quantitativo de servidores. O Gráfico 4.1 mostra a evolução dos quantitativos de vínculos públicos no TCU e nos três poderes da União como um todo (Executivo, Legislativo e Judiciário), para o período 1985 a 2017, com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

Gráfico 4.1 – Evolução do quantitativo de servidores públicos (1985 a 2017)



Fonte: RAIS/ME e Atlas do Estado Brasileiro

Pode-se observar que no período de 1985 a 2009 o quantitativo de servidores do TCU aumenta em mais de sessenta por cento, saindo de um patamar de 1659 servidores em 1985 e mantendo certa estabilidade em torno de 2600 servidores a partir de 2009. O período de 1985 a 2009 é assim marcado por uma tendência constante de aumento, com picos que refletem a realização de concursos públicos no órgão.

De outro lado, o quantitativo total de servidores federais, que engloba os servidores da União dos três poderes, apresenta estabilidade até meados dos anos 1990, quando inicia uma trajetória de queda que só seria revertida a partir de 2003. O marco desse enxugamento dos quadros é exatamente o governo Fernando Henrique Cardoso, com a elaboração, em 1995, do já referido PDRAE, que promoveu uma redução do quantitativo de servidores através da substituição de vínculos efetivos pela contratação de mão de obra terceirizada. Interessante notar que a literatura apresenta como um dos principais *drivers* da retomada do crescimento do número de servidores no âmbito da União a partir de 2003, precisamente a atuação do próprio TCU. Como aponta Antonio Lassance:

A tão propalada reforma promoveu de fato uma drástica redução quantitativa do número de servidores às custas de um parco processo de recrutamento de novos profissionais e uma maciça precarização da força de trabalho do setor público federal por meio da substituição de servidores regulares por terceirizados. O quadro sofre então uma reviravolta em decorrência de uma decisão do TCU, em 2002 (Acórdão 276/2002), que considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento, como terceirizações e contratações avulsas feitas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades próprias do serviço público, e não de natureza meramente complementar. O TCU entendeu que tais expedientes ofendiam o princípio constitucional do concurso público e recomendou uma série de ajustes que foram incorporados à política de pessoal desenvolvida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) do governo federal. (Lassance, 2017, p. 16)

Assim, a partir de decisão¹⁰⁸ do TCU de 2002, a Administração Pública se vê forçada a reverter sua estratégia de substituição de vínculos estatutários por terceirizados, o que explica a reversão da trajetória descendente identificada no Gráfico 4.1 para os servidores em geral da União.

Portanto, sobre este eixo de análise da “explosão”, temos para o caso brasileiro a replicação do diagnóstico identificado por Hood para o cenário britânico, notadamente na década de 1990: enquanto havia um enxugamento geral dos quadros federais, exatamente pela implementação do ideário do NPM traduzido no contexto brasileiro pelo PDRAE, os quadros do TCU apresentavam trajetória oposta de crescimento. A peculiaridade do contexto nacional é que a implementação deste pacote de reformas se deu de forma inacabada, especialmente em relação ao regime jurídico dos servidores, que restou inalterado a partir de decisão do STF. Assim, coube ao próprio TCU determinar a reversão do enxugamento dos quadros com base em terceirizações por considerar o movimento contrário às disposições constitucionais vigentes.

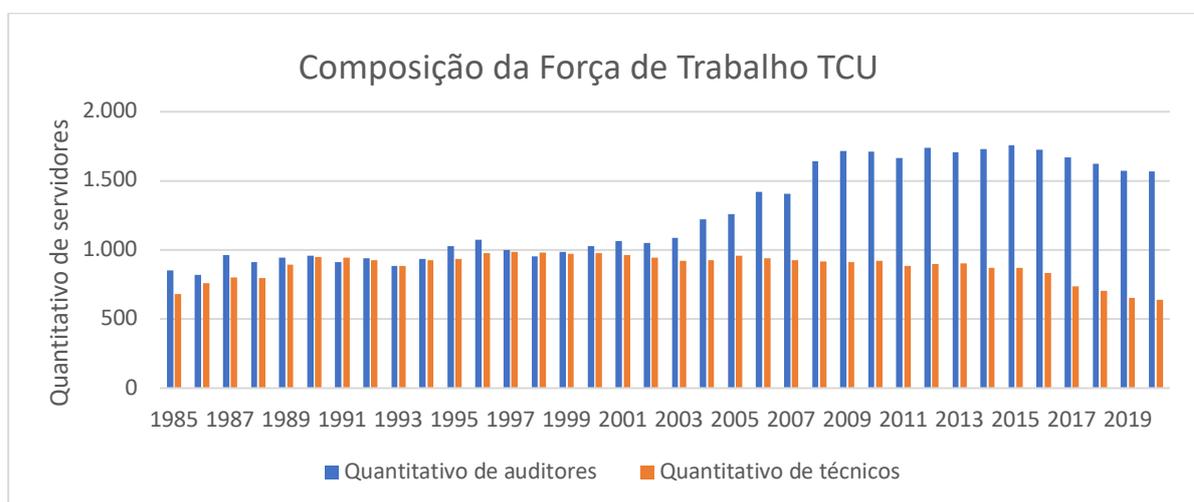
Há aqui uma nítida virada em relação ao cenário de pessoal com o qual o Tribunal contava no início dos anos 1980. De acordo com a caracterização de José Regis Marques à época, o quadro de pessoal era escasso e insuficiente:

O quadro de pessoal do TC U é relativamente pequeno (inferior ao do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo), insuficiente, portanto, para a cobertura de todas as suas vastas e complexas funções: exame de processos de prestação de contas, de denúncias, de consultas e realização de inspeções. (Marques, 1982, p. 22)

¹⁰⁸ Acórdão 276/2002 – Plenário, que originalmente se referia apenas à substituição de terceirizados na Universidade Federal de Santa Catarina por violação à regra do concurso público, mas que estendeu a obrigação a diversos outros órgãos da Administração Federal.

Examinando a evolução da força de trabalho dentro do TCU, observa-se que o crescimento quantitativo dos servidores veio acompanhado de uma mudança no perfil da sua composição dentre os dois principais cargos que constituem a carreira do Tribunal de Contas da União: o cargo de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC), de nível superior, que atua na área-fim do órgão, instruindo processos, realizando as auditorias e inspeções e elaborando relatórios e pareceres para subsidiar a tomada de decisão pelos ministros do Tribunal; e o cargo de Técnico Federal de Controle Externo (TEFC), de nível médio, que atua como área-meio, realizando atividades de apoio técnico-administrativo necessárias ao funcionamento do TCU¹⁰⁹. O Gráfico 4.2 mostra a evolução do quadro de pessoal desagregado pelos dois cargos.

Gráfico 4.2 – Composição da força de trabalho TCU – Área fim vs área meio



Fonte: RAIS/ME, Atlas do Estado Brasileiro (IPEA) e TCU – Demanda LAI 332105

Nota-se assim que o crescimento dos quadros de pessoal foi concentrado nas atividades fim, o que indica uma reorganização do órgão para priorizar sua área finalística. Desta forma, se em termos agregados o crescimento do quadro de pessoal do TCU foi de cerca de 60% no período 1985-2009, considerando-se apenas o efetivo de auditores (AUFC) o quadro de pessoal mais do que dobra no período, saltando de 853 servidores para 1718.

¹⁰⁹ As denominações dos cargos foram ligeiramente alteradas ao longo dos anos, embora o perfil de atuação tal qual aqui descrito tenha se mantido. O Decreto-Lei 2389/1987 criou os cargos de Analista de Finanças e Controle Externo, de nível superior, e de Técnico de Finanças e Controle Externo, de nível médio. Em 2001 a Lei 10.356 que estabeleceu Carreira de Especialista do Tribunal de Contas da União, alterou a nomenclatura para “Analista de Controle Externo” e “Técnico de Controle Externo”. A atual denominação foi dada pela Lei 11.950/2009. Há ainda o cargo de Auxiliar de Controle Externo, de nível básico, mas de quantitativos inexpressivos e por esta razão não analisado aqui.

Desta forma, sob o ponto do quantitativo de servidores, o diagnóstico do caso brasileiro do TCU revela convergência com diagnóstico internacional de forte ampliação dos corpos de controle na contramão de uma tendência mais ampla de enxugamento de quadros. A peculiaridade local, como apontado, reside no fato de que é exatamente a atuação do TCU que reverte o enxugamento dos vínculos efetivos da máquina federal como um todo, e o recoloca em uma trajetória paralela à sua própria.

b) Orçamento

Hood (1999) aponta, juntamente com o aumento dos quadros de servidores, o aumento da dotação orçamentária dos órgãos de controle como um dos principais indicadores da explosão de auditoria no Reino Unido. Para o autor, em uma época em que os governos aspiravam ser mais enxutos e austeros em nome da eficiência, controladores, como grupo, não mostravam sinais de se tornar mais econômicos: porque eram exatamente os instrumentos escolhidos para tornar o restante do serviço público mais enxuto e austero. Ele estima que os gastos em órgãos públicos de auditoria pelo menos dobraram no período 1976-1995 (Hood, 1999, p. 29).

No contexto brasileiro, a expansão da dotação orçamentária também tem sido apontada como indicador dessa explosão do controle. Fernando Filgueiras, ao comentar a ampliação da capacidade de atuação política das burocracias de controle, constata como evolução do orçamento destinado às instituições de accountability está relacionado com a ascensão de sua centralidade e empoderamento no Estado brasileiro:

Essa questão pode ser dita em relação ao orçamento das burocracias do controle. Os atores dessas organizações lutam por recursos, de forma a se empoderarem perante as áreas finalísticas do governo. [...]Essas condições endógenas significam um crescente aumento incremental do orçamento dessas organizações, de forma a proporcionar condições melhores para o controle e a punição dos casos de desvio e ilícitos. Dotadas de maior capacidade e autonomia, as burocracias do controle apresentam maior capacidade de ação diante das burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas. O controle, nesse sentido, autonomiza-se no ciclo das políticas, de forma que as organizações puderam constituir aprendizado institucional, maiores recursos e perspectivas para atuarem perante a gestão pública e o sistema político. (Filgueiras, 2018, p.370)

A Tabela 4.3 apresenta a evolução orçamentária do TCU no período de 1988 a 2019. Os dados são apresentados a partir da dotação orçamentária atualizada, isto é, os valores nominais autorizados nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais somados aos eventuais créditos suplementares ou especiais [A]. São incluídos também os valores efetivamente empenhados [B] e liquidados ano a ano [C]. Tendo em vista o cenário inflacionário no período e buscando tornar os dados comparáveis, a coluna [D] apresenta os valores corrigidos pelo IPCA/IBGE para setembro de 2020. Para efeitos comparativos, inclui-se também a execução orçamentária da União como um todo, a partir da receita liquidada nominal total [E] e a razão entre os valores nominais liquidados pelo TCU e pela União como um todo [C/E]. O cenário hiperinflacionário associado às constantes trocas de moeda traz grandes oscilações e dificuldades interpretativas para o período 1988-1994. Por essa mesma razão, optou-se por trazer a valor presente pelo IPCA apenas os valores posteriores à implementação do Real em 1994.

Se nas duas décadas analisadas por Hood para o contexto britânico os orçamentos em termos de gasto real dos órgãos de controle ao menos dobraram, cenário análogo se observa por aqui: considerando os valores corrigidos pelo IPCA do orçamento liquidado do TCU, há um aumento de 108% em termos reais ao longo dos vinte anos seguintes ao primeiro valor disponível da série (1995 a 2014).

Contextualizando a análise com as peculiaridades locais, porém, uma constatação se faz: em termos de percentual do orçamento geral da União, o orçamento do TCU se manteve relativamente estável, oscilando em torno de 0,08% da execução orçamentária da União. Em outras palavras, se é verdade que o orçamento do TCU cresceu substancialmente em termos gerais, ele acompanhou de certa forma o crescimento do orçamento da União como um todo, não havendo aqui, sentidos opostos como no indicador de quantitativo de servidores.

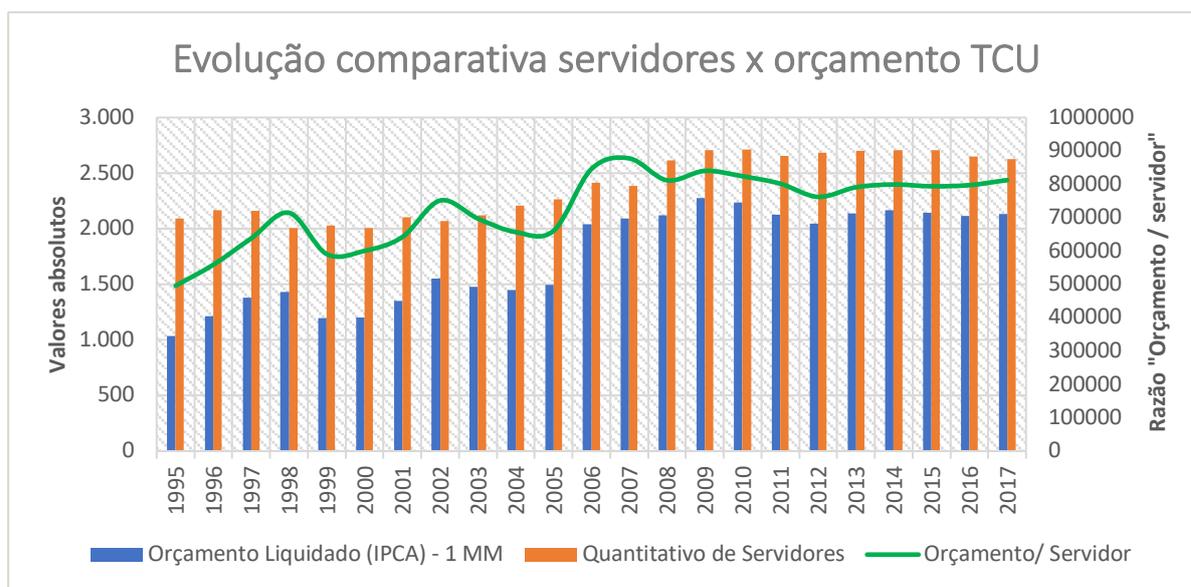
Tabela 4.1 – Evolução orçamentária TCU (1988-2019)

Ano	Tribunal de Contas da União				Tesouro Nacional – Execução Orçamentária da União	
	Dotação Orçamentária Nominal (Autorizado LOA + Créditos) [A]	Valor Nominal Total Empenhado [B]	Valor Nominal Total Liquidado [C]	Valor Liquidado corrigido pelo IPCA [D]	Despesa Liquidada Nominal Total – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União[E]	Orçamento do TCU em relação ao Orçamento da União [C/E] (em %)
1988	16.144.548.000,00	15.959.584.721,38	15.959.584.721,38	--	15.857.926.137.634,50	0,10
1989	132.785.793,00	121.968.591,56	92.534.255,02	--	529.882.014.252,86	0,02
1990	9.706.426.000,00	9.579.917.365,45	9.579.917.365,45	--	21.580.391.162.797,50	0,04
1991	57.799.496.000,00	57.769.957.530,11	57.769.957.530,11	--	45.889.223.130.699,30	0,13
1992	409.901.080.000,00	407.155.240.863,56	407.155.240.863,56	--	629.777.415.215.842,00	0,06
1993	12.195.946.220,00	11.880.590.546,28	11.880.590.546,28	--	16.057.884.963.633,30	0,07
1994	105.234.807,00	103.358.665,09	103.358.665,09	--	140.476.541.713,62	0,07
1995	238.916.601,00	237.234.367,84	237.234.367,84	1.036.203.864,24	241.269.925.251,60	0,10
1996	307.371.114,00	307.314.705,86	307.314.705,86	1.211.985.843,39	288.202.966.010,57	0,11
1997	368.018.744,00	367.956.101,37	367.956.101,37	1.378.540.233,35	390.579.195.874,80	0,09
1998	389.082.139,00	388.210.703,78	388.210.703,78	1.431.020.557,14	500.182.397.556,51	0,08
1999	352.862.011,00	352.990.843,61	352.990.843,61	1.197.627.792,41	588.535.656.712,71	0,06
2000	376.396.414,00	375.752.327,03	375.752.327,03	1.202.863.132,01	616.382.515.529,14	0,06
2001	459.235.525,00	453.253.539,89	453.253.539,89	1.348.363.029,74	603.434.864.215,52	0,08
2002	583.599.352,00	579.312.245,62	579.312.245,62	1.553.533.717,59	674.928.089.894,83	0,09
2003	627.892.364,00	611.645.276,74	611.645.276,74	1.477.455.395,34	872.456.652.308,92	0,07
2004	650.386.750,00	643.138.878,66	643.138.878,66	1.448.675.544,60	908.177.768.890,21	0,07
2005	780.127.854,00	769.301.917,71	705.356.076,25	1.495.834.905,10	1.106.788.198.211,24	0,06
2006	1.027.697.883,00	990.567.522,01	990.567.522,01	2.039.124.340,33	1.174.668.380.186,24	0,08
2007	1.069.737.575,00	1.059.822.489,02	1.059.822.489,02	2.093.997.469,52	1.165.493.791.893,96	0,09
2008	1.148.766.893,00	1.141.782.586,56	1.141.782.586,56	2.120.476.034,27	1.195.381.784.689,12	0,10
2009	1.283.683.899,72	1.277.071.960,38	1.277.071.960,38	2.275.728.934,34	1.334.930.904.205,05	0,10
2010	1.334.111.678,40	1.324.591.751,32	1.324.591.751,32	2.234.485.850,06	1.417.560.450.094,07	0,09
2011	1.354.248.218,00	1.345.012.231,92	1.345.012.231,92	2.127.639.770,69	1.574.392.253.367,54	0,09
2012	1.400.608.002,00	1.363.083.007,45	1.363.083.007,45	2.043.156.312,29	1.712.330.299.797,85	0,08
2013	1.521.508.898,00	1.506.821.493,77	1.506.821.493,77	2.135.308.212,69	1.667.660.463.125,77	0,09
2014	1.637.111.662,00	1.627.460.078,71	1.627.460.078,71	2.164.379.962,73	2.159.760.401.879,21	0,08
2015	1.783.528.705,00	1.783.043.231,40	1.783.043.231,40	2.146.428.295,54	2.218.151.996.727,68	0,08
2016	1.882.858.423,39	1.877.137.878,11	1.877.137.878,11	2.112.116.240,87	2.528.998.459.178,82	0,07
2017	2.093.889.855,00	1.949.829.044,11	1.949.829.044,11	2.134.070.574,57	2.440.860.509.986,90	0,08
2018	2.172.995.408,84	2.027.369.685,43	2.027.369.685,43	2.132.653.241,15	2.638.948.651.939,00	0,08
2019	2.233.179.976,00	2.146.123.017,37	2.146.123.017,37	2.185.986.054,51	2.732.226.745.343,00	0,08

Fonte: Elaboração própria a partir de Tribunal de Contas da União (Demanda LAI nº 333216/2020) e Tesouro Nacional

O gráfico 4.3 faz uma análise comparada dos dois indicadores – quantitativo de servidores e orçamento em termos reais – para toda série em que ambos estão disponíveis, ilustrando como tanto o quantitativo de servidores como o orçamento em termos reais cresceram no período em análise, mas o orçamento cresceu a uma razão ainda mais acentuada¹¹⁰, o que elevou a relação orçamento/servidor no período, como destacado.

Gráfico 4.3 – Relação entre evolução orçamentária e de pessoal TCU (1995 a 2017)



Fonte: Elaboração própria a partir TCU (Demandas LAI 332105 e nº 333216/2020)

Por fim, é importante ponderar que, ainda que tanto o orçamento do TCU como o orçamento geral da União tenham se expandido significativamente ao longo das últimas décadas, há grande disparidade entre os órgãos da União pela disputa orçamentária. Assim, mesmo que o orçamento do TCU tenha crescido em proporções similares ao orçamento geral da União, há indicativos, como pontua Pedro Cavalcante a partir da relação “orçamento/servidor”, de que o aumento do orçamento das instituições de controle possa ter se dado em detrimento de áreas finalísticas da gestão:

A título de ilustração, em uma simplificada comparação entre os custos das organizações públicas voltadas para o controle e para a gestão das políticas públicas, saltam aos olhos a disparidade entre as áreas. Em síntese, o gasto médio no Tribunal de Contas da União representa mais de três vezes o da Funai. Mesmo dentro do Poder Executivo, as discrepâncias também são bem expressivas, por exemplo, a CGU, em

¹¹⁰ Considerando-se apenas o período em que ambos os indicadores estão disponíveis, isto é, 1995 a 2017, o orçamento aumentou 111% em termos reais, enquanto o quantitativo de servidores aumentou em 26%.

média, depende mais de seis vezes que o Iphan. Lembrando que são as autarquias responsáveis pelas políticas públicas entregues à população, seja na preservação do patrimônio histórico e artístico do país ou na coordenação da política que atende a centenas de milhares de indígenas, enquanto os órgãos de controle são supostamente subsidiários à gestão pública. Seria como se em uma obra residencial, o proprietário investisse parte significativa do orçamento em muros, cercas e sistema de vigilância, ao passo que, para construir a casa sobrasse a menor parcela. (Cavalcante, 2020)

Uma análise comparativa orçamentária mais extensiva entre os diversos órgãos estatais foge ao escopo do presente trabalho, mas as assimetrias entre controladores e controlados serão objeto de discussão específica adiante. A conclusão relevante para este indicador é que a dobra orçamentária em termos reais do TCU em um intervalo de duas décadas ajuda a corroborar o diagnóstico de “explosão” nos termos descritos pela literatura estrangeira, embora, no caso brasileiro, esse movimento não tenha se dado em contraste com uma retração orçamentária do governo federal como um todo.

c) Independência

Uma outra questão central do fortalecimento dos órgãos de controle é aquela que se centra na sua independência. Power destaca que neste processo de explosão, a independência dos controladores é alçada “à questão pública mais importante”, mais até do que sua competência ou relevância. E a aposta na independência das ISCs é a resposta que justifica o descrédito e a perda de confiança nos servidores públicos em geral, porque estes estão inseridos e comprometidos com suas redes profissionais. Somente sistemas abstratos de controle podem ser considerados totalmente independentes. (Power, 1994, p. 16). A busca pela ampliação da independência do controle é considerada portanto um vetor da explosão, uma vez que esta é apontada como a saída pra erosão da confiança social na administração pública (Power, 2007).

A noção de independência é, como destacado no Capítulo 2, constitutiva das instituições superiores de controle, embora o grau de independência varie consideravelmente entre as diversas ISCs a depender de determinados arranjos e fatores atinentes a cada realidade nacional. Como pontuou O’Donnell, para que a accountability horizontal seja efetiva deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a “supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas” não apenas com autoridade legal para assim proceder mas também, de fato, possuir autonomia suficiente para tanto (O’Donnell, 2017, p. 164)

Do ponto de vista temporal, a criação de instituições de controle financeiro remonta, ainda que embrionariamente como já destacado, ao séc. XIV, sendo que grande parte delas se estabelecem ao longo do séc. XVIII. Mas é apenas a partir de meados do séc. XIX, com o espraiamento do modelo francês de tribunais de contas - calcado na equidistância em relação aos poderes do Estado - que a independência destes órgãos ganha realmente uma nova magnitude, se desdobrando, por exemplo, na garantia de mandatos fixos aos seus membros. É somente na década de 70 do séc. XX que o fortalecimento da independência das ISC é formalmente declarado no plano internacional como um objetivo a ser alcançado por elas.

Através da Declaração de Lima de 1977, o fortalecimento da independência das ISCs foi eleito pela INTOSAI como um de seus principais pilares. E a Declaração, como visto no capítulo anterior, foi base para o anteprojeto apresentado pelos tribunais de contas à Constituinte de 1987/88 e significativamente influente em seu resultado. Dos quatro blocos centrais de debates da ANC em relação ao TCU - critérios de escolha de seus membros; vitaliciedade ou mandato fixo dos ministros; posição institucional e relacionamento com os demais poderes; abrangência e modalidades do controle exercido – somente este último não está diretamente ligado à noção de independência. A conformação final do texto de 1988 acabou por posicionar o TCU não apenas em um *locus* intermediário entre Executivo e Legislativo, mas em atribuir ao órgão competências judicantes, garantias e autonomia próprias ao Poder Judiciário¹¹¹, corroborando a preocupação do constituinte em assegurar a independência de sua atuação frente a todos os poderes do Estado brasileiro.

A Declaração de Lima sustenta que as ISCs só podem exercer adequadamente suas funções quando protegidas contra influências externas. E embora estas instituições não possam ser completamente independentes, pelo fato de estarem inseridas na estrutura estatal, elas devem possuir “independência funcional e organizacional” para o desempenho de suas funções. Ainda no âmbito internacional, esta tendência foi reforçada mais recentemente, em 2007, através da edição de nova declaração da INTOSAI, esta exclusivamente sobre a independência das ISCs: a Declaração do México¹¹². Ela se estrutura a partir do desdobramento das

¹¹¹ É o previsto no art. 73 da CF/88 e denominado na literatura de “cláusula de extensão”, pois estende aos Tribunais de Contas não apenas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de ministros do STJ - como detalhado adiante - mas também, “no que couber”, as previsões do art. 96, que trata de certas prerrogativas de autoadministração e autogoverno do Poder Judiciário. Do ponto de vista teórico, a extensão nesses termos pode suscitar questionamentos, especialmente pela problemática expressão “no que couber” – como visto no capítulo anterior em relação à competência do Tribunal de iniciativa legislativa para elaboração de sua Lei Orgânica. Do ponto de vista prático, a extensão não tem suscitado maiores discussões, ao menos em nível federal. A independência e autonomia dos tribunais de contas estaduais e municipais têm merecido atenção da literatura (Willeman, 2017; Loureiro et al 2009; Melo et al 2009), mas fogem ao escopo do presente trabalho.

¹¹² INTOSAI, 2007, Declaração do México (ISSAI 10 / INTOSAI – P 10)

estipulações da Declaração de Lima em “oito princípios fundamentais” para um funcionamento adequado da auditoria no setor público, ratificando assim a dimensão da independência como pilar essencial do desenvolvimento das ISCs.

Portanto, ainda que a noção de independência possa ser tomada como um pré-requisito do funcionamento das ISCs, mensurar sua evolução e fortalecimento pode ser considerado um indicador do fenômeno da “explosão”, e, como visto, foi um tema central de discussão do atual arranjo institucional do TCU como do diagnóstico do fenômeno da explosão tal qual descrito por Power.

Na análise em termos concretos desta questão, a literatura, como destacam Carlos Santiso (2007) e Bruno Speck (2011), tem identificado três dimensões mensuráveis de independência para órgãos de controle, tomando por base, precisamente, o tratamento da matéria pela Declaração de Lima. São elas as dimensões financeira, individual e institucional. A dimensão financeira se vincula ao indicador orçamentário anteriormente discutido; a individual se vincula à escolha e garantias dos seus membros; e a institucional com a delimitação clara de competências e o seu poder de agenda. Cada uma delas será analisada nas subseções seguintes, com maior ênfase na dimensão individual, uma vez que as outras duas estão intimamente ligadas a outros indicadores debatidos.

c.1) Independência financeira

A dimensão financeira da independência dos órgãos de controle se centra na garantia dos recursos financeiros necessários para desempenhar suas tarefas¹¹³. Como qualquer órgão do setor público, as ISCs estão sujeitas a restrições orçamentárias, mas devem guardar autonomia financeira que lhes assegure não sofrer interferências arbitrárias dos demais poderes como forma de influenciar sua atuação.

No caso do TCU, a Constituição de 1988 não delimitou expressamente a autonomia financeira do órgão, mas também neste aspecto foram construídas interpretações tanto na literatura como na jurisprudência de extensão da autonomia financeira conferida ao Poder

¹¹³ INTOSAI, 1977, Declaração de Lima (ISSAI 1/INTOSAI - P1), Seção 7.1

Judiciário.¹¹⁴ Assim, o Tribunal elabora sua proposta orçamentária e a submete ao Congresso Nacional a quem compete aprová-la no âmbito da Lei Orçamentária Anual.

A análise empreendida na seção anterior demonstra como a evolução orçamentária do órgão foi crescente, dobrando de tamanho em termos reais num período de vinte anos, o que assegurou ao órgão a autonomia e até mesmo de certa forma uma blindagem para sua atuação sem o risco de interferências externas. É consensual que, sob este aspecto, o Tribunal goza de independência robusta inclusive com vantagens comparativas a outros órgãos governamentais (Filgueiras, 2018).

Portanto, a dimensão financeira da independência do TCU recebe um reforço a partir do 1988 tanto sob ponto de vista formal, através das blindagens constitucionais conferidas ao órgão e corroboradas pela jurisprudência, quanto do ponto de vista efetivo pecuniário, com uma dotação bastante confortável frente a outros entes governamentais.

c.2) Independência individual

A dimensão individual diz respeito à independência política dos seus membros, isto é, os responsáveis pela tomada de decisão - auditor geral ou o colegiado, a depender do modelo¹¹⁵. A independência individual é influenciada, segundo Carlos Santiso, por (i) critérios de escolha dos membros, (ii) procedimentos de nomeação e destituição, (iii) duração do mandato e (iv) imunidades, garantias e prerrogativas conferidas aos membros. Nas palavras do autor:

Em primeiro lugar, a independência do auditor-geral ou do conselho fiscal é garantida por processos de seleção e critérios que privilegiam as competências técnicas, a integridade pessoal e a posição profissional. Em segundo lugar, os procedimentos de nomeação e destituição devem minimizar a influência de considerações partidárias, por exemplo, envolvendo tanto o legislativo quanto o executivo de acordo com fórmulas diferentes. A seleção de auditores-gerais de dentro da agência de auditoria externa é muitas vezes uma maneira eficaz de garantir a capacidade técnica e reforçar o *'esprit de corps'* da agência. Os critérios e procedimentos de remoção devem ser suficientemente claros e transparentes para impedir demissões por motivos políticos,

¹¹⁴ É o que sustenta, dentre outros, Marianna Willeman, para quem a “autonomia financeira e orçamentária das Cortes de Contas no Brasil é, assim como a autonomia administrativa, um atributo neutralizador de ingerências externas e materializa-se por meio da prerrogativa para elaboração das suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e encaminhamento ao Poder Executivo respectivo para consolidação”, numa aplicação extensiva do art. 99 que trata da autonomia financeira do Poder Judiciário. Como destacado, não há extensão expressa de prerrogativas do TCU para este dispositivo específico referente ao Poder Judiciário, apenas ao art. 96 “no que couber”, mas a autora reforça o posicionamento em julgado do STF que corroborou tal interpretação – ADI 119/RO (Willeman, 2017, p. 198)

¹¹⁵ INTOSAI, 1977, Declaração de Lima (ISSAI 1), Seções 6.1 e 6.2

muitas vezes por meio de processos de impeachment. (...)Terceiro, os mandatos devem ser suficientemente longos para garantir a estabilidade. Devem ser preferencialmente mais longos do que os do presidente e não coincidir com os mandatos do presidente nem com a legislatura. Quarto, os auditores-gerais devem ter imunidades e privilégios adequados enquanto estiverem no cargo para protegê-los de interferências políticas ou partidárias indevidas. (Santiso, 2007, p.119)

É exatamente nesta dimensão individual da independência que se centraram as discussões da Constituinte de 1987/88 em relação ao TCU. E, como visto, em grande medida, houve manutenção de muitos aspectos do modelo anterior. Em relação a prerrogativas, garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens, restaram asseguradas as mesmas dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, que veio a suceder no texto de 1988 o Tribunal Federal de Recursos. Foi mantida também a vitaliciedade, prevista desde a Constituição de 1891.

Já em relação à escolha dos ministros, houve, em tese, alterações substantivas. Não tanto nos requisitos objetivos – idade mínima de trinta e cinco e máxima de sessenta e cinco anos – ou mesmo subjetivos – “idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos”, sendo apenas adicionada a exigência de experiência profissional de mais de dez anos. Os “notórios conhecimentos” ligados às atividades-fim da instituição, como aponta Charles Pessanha (2017), isto é “jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros” convivem com a genérica previsão de experiência em “administração pública”, o que acaba por esvaziar o requisito de relevância prática.

Mas a sistemática de escolha¹¹⁶ foi totalmente reformulada. Se antes de 1988 o Presidente da República detinha a totalidade das vagas para seu livre preenchimento – ainda que pendente de confirmação pelo Senado -, agora ele passa a poder preencher livremente apenas uma dentre as nove vagas de ministro. Outras duas vagas a cargo do chefe do Executivo devem ser necessariamente preenchidas com quadros técnicos do Tribunal, alternadamente entre ministros-substitutos¹¹⁷ e membros do Ministério Público junto ao órgão, indicados pelo

¹¹⁶ O que se trata aqui é realmente de “escolha”, que não se confunde com “nomeação” ou “posse”. Independentemente de quem faça a escolha, todos os ministros do TCU são nomeados pelo Presidente da República (art. 84, IV, CF/88) e empossados pelo Presidente do TCU (RITCU, art. 28, XXI).

¹¹⁷ O termo “ministro-substituto” é o correntemente utilizado, inclusive pelo próprio TCU em seu Regimento Interno (arts. 51 a 57), e por isso será empregado neste trabalho. A CF/88 e a LOTCU, assim como Leis Orgânicas anteriores, fazem referência ao termo “Auditor”. Tal denominação gera grande ambiguidade e confusão com a atual carreira de Auditor Federal de Finanças e Controle, que, como visto, constitui a principal carreira do Tribunal e é composta por mais de mil servidores e absolutamente independente dos apenas quatro ministros substitutos, selecionados por concurso público distinto. Como ressalta o TCU, “Desde a criação do cargo de auditor, ainda em 1918, o Tribunal demonstrou, por meio de dispositivos infraconstitucionais, sua preocupação em diferenciar as atribuições dos auditores magistrados e as dos demais cargos, aproximando-as das atribuições dos ministros que oportunamente substituíam. Nesse contexto se ressalta a distinção entre o cargo constitucional de auditor e o

TCU em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento. Todas as três vagas do Executivo seguem a sistemática antiga de aprovação posterior pelo Senado. As seis vagas remanescentes, isto é, dois terços dos quadros, são de livre escolha do Congresso Nacional, que as distribui, na prática, alternadamente entre Câmara e Senado, mediante confirmação da outra casa.

Houve, portanto, um aparente deslocamento da zona de influência da escolha de membros do TCU do Poder Executivo para o Legislativo, rompendo assim com a histórica sistemática de “indicação conjunta” dos dois Poderes para todas as vagas, ainda que a escolha propriamente dita estivesse nas mãos do Executivo, cabendo ao Senado a chancela da decisão. A sistemática vigente desde 1988 sofreu - e vem sofrendo até hoje - profundas críticas (Speck, 2000, p 195), uma vez que este afastamento do Executivo não implicou em maior blindagem de interferências políticas no órgão, já que agora dois terços das vagas estão ao sabor exclusivo do Legislativo, sujeitos a critérios de conveniência política, devendo ser preenchidas apenas as referidas previsões genéricas constitucionais de “notáveis conhecimentos” e “mais de dez anos de experiência”.

Como apontou Bruno Speck, “o impacto dessa modificação sobre o perfil dos membros deve ser analisado empiricamente” (Speck, 2000, p. 79). Para tanto, a Tabela 4.2 traz o perfil de todos os ministros do TCU que atuaram no período de 1988 e 2019, incluindo os nomeados no regime da Constituição de 1967 e que estavam atuantes quando da promulgação da CF/88. A categorização básica do perfil dos ministros segue, em parte, a proposta de Charles Pessanha (2017), incluindo a última atividade antes da nomeação, partido e responsável pela escolha, além de adicionar outras variáveis como origem da vaga, perfil e pertencimento à base do governo.¹¹⁸

do servidor público auditor federal de controle externo, este responsável pela execução da fiscalização praticada pelo TCU, incluindo auditorias governamentais. Nitidamente, as atribuições dos quatro auditores do Tribunal – como a de relatar processos distribuídos, submetendo propostas de decisão à respectiva câmara e ao plenário – em nada se assemelham às funções dos auditores federais de controle externo, que exercem atribuições próprias do corpo auxiliar do TCU.” (TCU, 2018, p.9). A denominação foi cristalizada na legislação em 2013 (Lei 12.811/2013) que previu em seu art. 3º “Os titulares do cargo de Auditor de que trata o [§ 4º do art. 73 da Constituição Federal](#), os quais, nos termos do texto constitucional, substituem os Ministros e exercem as demais atribuições da judicatura, presidindo processos e relatando-os com proposta de decisão, segundo o que dispõe o [parágrafo único do art. 78 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#), também serão denominados Ministros-Substitutos.”

¹¹⁸ Uma categorização alternativa de perfil dos ministros é proposta por Thiago Fonseca (2019), que o classifica simplesmente em “carreira política”, “técnico externo” e “técnico do TCU”. Apesar de parcimoniosa, a tipologia não parece dar conta da análise que aqui se pretende empreender. Ademais, há divergências substantivas entre a categorização apresentada pelo autor e a aqui proposta.

Tabela 4.2 – Perfil dos Ministros do TCU atuantes no período 1988/2019

	Ministro	Posse	Desligam	Perfil	Última Atividade	Origem da escolha	Vaga	Partido	Base Gov
Nomeação pré CF/88	Luciano Brandão Alves de Souza	08/12/1977	24/06/1994	Servidor de carreira do Legislativo	Diretor Geral Câmara Deputados	---	---	---	
	Fernando Gonçalves	15/06/1982	16/04/1998	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PDS	Sim
	Alberto Hoffmann	18/05/1983	12/03/1990	Carreira Política	Deputado Federal			PDS	Sim
	Adhemar Paladini Ghisi	06/03/1985	25/12/2000	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PDS	Sim
	Carlos Átila Álvares da Silva	12/03/1985	28/12/1998	Servidor de carreira do Executivo	Diplomata	---	---	---	
	Élvia Lordello Castello Branco	10/09/1987	06/06/1995	Servidor de carreira de TCEs	Procuradora-Geral Tribunal de Contas DF	---	---	---	
	Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça	19/04/1988	26/06/2009	Carreira Política	Presidente da LBA/Secretário Particular Presidente da República	---	---	PFL	sim
	Homero Santos	31/10/1988	23/06/1999	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PFL	sim
	Paulo Affonso Martins de Oliveira	08/11/1988	03/10/1997	Servidor de carreira do Legislativo	Secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados	---	---	---	
Nomeação pós CF/88	Olavo Dummond	13/06/1990	31/08/1995	Servidor de carreira de TCEs	Conselheiro TCE /SP	Collor	Livre	---	
	Iram Saraiva	17/08/1994	25/08/2003	Carreira Política	Senador	Senado		PMDB	Sim
	Humberto Guimarães Souto	24/08/1995	02/06/2004	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PFL	Sim
	Bento José Bugarin	09/11/1995	30/04/2001	Servidor de carreira do TCU	Ministro Substituto TCU	FHC	M.Subs	---	
	Antônio Valmir Campelo Bezerra	13/11/1997	04/04/2014	Carreira Política	Senador	Senado		PTB	Sim
	Adylson Motta	20/01/1999	23/08/2006	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PPR/PPB	Sim
	Walton Alencar Rodrigues	13/04/1999	---	Servidor de carreira do TCU	Procurador MP de Contas	FHC	MP	---	
	Guilherme Soares Palmeira	04/08/1999	13/11/2008	Carreira Política	Senador	Senado		PFL	Sim
	Ubiratan Diniz de Aguiar	02/05/2001	09/08/2011	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PSDB	Sim
	Benjamin Zymler	11/09/2001	---	Servidor de carreira do TCU	Ministro Substituto	FHC	M Subs	---	
	João Augusto Ribeiro Nardes	21/09/2005	---	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PP	Sim
	Aroldo Cedraz de Oliveira	03/01/2007	---	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PFL	Não
	Raimundo Carreiro Silva	14/03/2007	---	Servidor de carreira do Legislativo	Servidor do Senado	Senado		---	
	José Jorge de V. Lima	03/02/2009	17/11/2014	Carreira Política	Senador / Presidente da CEB-DF	Senado		PFL	Não
	José Múcio Monteiro Filho	01/10/2009	---	Carreira Política	Deputado Federal / Ministro chefe da Secretaria de Relações Institucionais	Lula	Livre	PTB	Sim
	Ana Lúcia Arraes de Alencar	20/10/2011	---	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PSB	Sim
Bruno Dantas	13/08/2014	---	Servidor de carreira do Legislativo	Consultor Legislativo do Senado	Senado		---		
Vital do Rêgo Filho	22/12/2014	---	Carreira Política	Senador	Senado		PMDB	Sim	

Fonte: Elaboração própria

Duas conclusões se evidenciam: a primeira é que há uma predominância de ministros com perfil político, enquanto a segunda indica que isto não tenha necessariamente significado uma mudança realmente substantiva com o modelo então vigente.

Como aponta Pessanha (2017), à exceção de Bruno Dantas e Raimundo Carreiro, todos os escolhidos pelo Congresso Nacional exerciam mandato parlamentar em uma das casas no momento da escolha (85% dos indicados pelo Legislativo). Ainda assim, ambas as exceções eram servidores de carreira do Senado, revelando o grau absoluto de endogeneidade das escolhas do Poder Legislativo.¹¹⁹

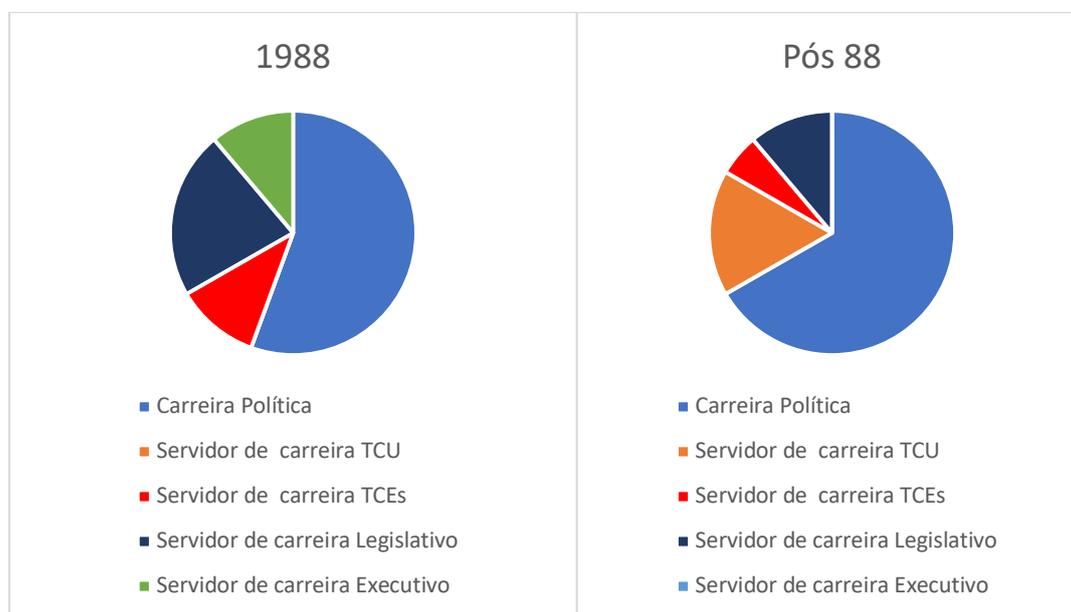
Para a única vaga de livre nomeação do Presidente da República, houve duas indicações no período. Lula optou por um deputado federal, enquanto Collor escolheu um nome que, embora tenha sido deputado estadual na década de 1950, atuava como Conselheiro e Corregedor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos dez anos que antecederam sua posse no TCU, caracterizado, portanto, perfil técnico. Comparando-se assim o perfil dos ministros escolhidos na sistemática de 1988 com a composição do TCU no momento da promulgação da Carta, não se observam grandes mudanças significativas (Gráfico 4.4). Já havia um predomínio do perfil político (cinco dos nove ministros). Se tomarmos em conjunto os escolhidos vinculados ao Poder Legislativo em sentido amplo, somando-se os de carreira política à servidores de carreira da Câmara e Senado, estes representavam 78 % dos ministros (sete entre nove) em 1988, exatamente o mesmo percentual dos escolhidos com este perfil pós 1988 (14 dos 18).

A novidade, de fato, está na presença obrigatória de quadros com perfil técnico e prévia experiência específica em matéria de contas. Já havia casos de ministros com esse “*background*” - como Élvia Castello Branco - no entanto, a partir de 1988, cristaliza-se um patamar mínimo de dois ministros com esse perfil a partir da vinculação da escolha a quadros técnicos em atuação no TCU. E este número, na prática, ficou quase que restrito ao piso

¹¹⁹ Importante frisar, no entanto, que, como aponta Charles Pessanha (2014), nem Carreiro nem Dantas haviam sido as primeiras opções do Poder Legislativo para as respectivas vagas, e sim parlamentares. No primeiro caso o escolhido fora o senador Luiz Otávio Oliveira Campos, que à época respondia por acusações de tráfico de influências falso testemunho - dentre outras - em inquérito que tramitava no STF. Em plenário, a indicação de Luiz Otavio teve 182 votos contrários, 146 a favor e 13 abstenções (Projeto de Decreto Legislativo 1353/04). Após quase dois anos da abertura da vaga é que se consensuou o nome de Carreiro, funcionário da Mesa do Senado. Já no segundo caso, a indicação original era do senador Gim Argello, que também respondia a inquéritos no STF relativos a fatos ainda mais numerosos, envolvendo suspeitas de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, peculato e crime contra a lei de licitações. Após forte pressão de ministros do TCU, que chegaram a divulgar uma nota oficial rechaçando a indicação em consonância com os requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada, e que fora acompanhada de manifestações similares de associações de auditores e procuradores, Argello renunciou à indicação antes mesmo da votação em plenário. Em substituição a Argello foram constituídas três candidaturas tendo Dantas superado em votação o consultor legislativo Fernando Moutinho e o auditor do TCU Sérgio Mendes.

constitucional, tendo sido apenas indicado um ministro com perfil técnico – oriundo de Tribunal de Contas estadual - para as sete vagas remanescentes ao longo de todo período 1988-2019.

Gráfico 4.4 – Perfil dos ministros em perspectiva comparada



Fonte: Elaboração própria

Assim, como indica Speck (2000), a transferência do poder de escolha do Executivo para o Legislativo “não deixou marcas profundas”. A preponderância de ministros com experiência prévia no Poder Legislativo já era uma marca em todos os períodos à exceção do Estado Novo. Speck também aponta que, ainda que não houvesse um piso imposto constitucionalmente, desde a República Velha houve ministros recrutados no âmbito de profissionais de Tribunais de Contas em patamares similares aos exigidos a partir de 1988

É interessante notar que essa taxa histórica corresponde aproximadamente às normas da Constituição de 1988, que determina o auto-recrutamento dentro do Tribunal de Contas para dois entre os nove ministros. À luz do perfil dos indicados no passado, essa norma, à primeira vista, não parece trazer grandes impulsos de inovação. Comparando as várias épocas, percebemos que, até na República Velha e no regime militar, houve proporcionalmente mais indicações por auto-recrutamento da área do controle externo; em outras épocas, incluindo-se a Nova República, essa taxa caiu para um entre oito indicados. (Speck, 2000, p. 200)

No entanto, a influência de ministros com perfil técnico nos trabalhos do TCU é, em certa medida, maior do que aparenta esta distribuição. Isto porque, ao lado dos nove ministros

escolhidos segundo os critérios aqui debatidos, atuam também no Tribunal os ministros-substitutos – originalmente quatro quando da promulgação da CF/88, reduzidos a três com a LOTCU em 1992 e restabelecidos em quatro em 2008¹²⁰ – selecionados mediante concurso público de provas e títulos dentre cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do Tribunal. Eles não atuam apenas nos eventuais impedimentos dos ministros “titulares”, em casos como férias ou vacância. Quando não estão convocados para substituir ministros, eles presidem a instrução de processos, atuando inclusive como relatores, ao emitir proposta de decisão. A relatoria dos processos no Tribunal é distribuída entre os oito ministros “titulares” – excluído o presidente – e os quatro substitutos. Os substitutos, no entanto, não têm direito a voto em sua atuação ordinária, apenas quando convocados para substituição de um dos ministros. Ainda assim, ao presidirem a instrução e relatoria dos processos, ampliam a influência de perfil técnico nos trabalhos do órgão como um todo. Não se trata, todavia, de inovação do desenho de 1988, nem tampouco da Lei Orgânica de 1992¹²¹: este arranjo de atuação ordinária dos ministros-substitutos já é previsto desde o Regimento Interno de 1977.

Assim, há nítida predominância do perfil político entre os membros do TCU, tendo o perfil técnico ficado restrito ao próximo do mínimo exigido constitucionalmente. Mas isto não destoaria sensivelmente do perfil do órgão no momento da promulgação da CF/88, e deve ser relativizado com a atuação ordinária dos ministros-substitutos de perfil técnico prevista desde 1977.

Uma segunda conclusão relativiza a própria premissa de que o modelo de 1988 tenha representado um substantivo deslocamento da esfera do Executivo em direção ao Legislativo quanto à escolha dos ministros. Se é incontroversa que a titularidade de escolha de dois terços das vagas ao Congresso Nacional tenha se traduzido na predominância de parlamentares nos quadros do Tribunal, uma análise de suas vinculações partidárias não indica um afastamento em relação ao Executivo. Isto porque 10 dos 12 ministros parlamentares eram de partidos da base do governo no momento da indicação. E, ainda que se considerando apenas as escolhas de ministro feitas pelo Poder Legislativo, ela foi alinhada ao Poder Executivo do momento em nove dos 11 deputados e senadores apontados pelo Congresso Nacional, e, para única livre escolha de ministro que teve, Lula optou pela indicação de um parlamentar da base.

Em suma, a composição dos ministros do TCU evidencia uma predominância de perfil político e, em especial, parlamentar, mas que deve ser lida tendo em conta uma possível

¹²⁰ Lei 11.854/08

¹²¹ Como sustenta Thiago Fonseca (2015)

relativização em duas vertentes: (i) o distanciamento em relação a um desejável perfil técnico dos quadros é relativizado pela obrigatoriedade constitucional do preenchimento de duas vagas dentre o corpo técnico do Tribunal combinado com a atuação ordinária dos quatro ministros-substitutos selecionados por concurso público; e (ii) o deslocamento da influência de escolha dos ministros do Executivo para o Legislativo foi relativizado, na prática, pelo fato de mais de 80% dos parlamentares indicados pelo Congresso Nacional integrarem a base do governo no momento da escolha, evidenciando certo grau de alinhamento da maioria absoluta dos escolhidos com o Presidente da República da ocasião. Assim, o arranjo pós 1988, bastante criticado pelo grau influência política em sua composição, assegurou uma (pequena) blindagem técnica em duas das nove vagas, manteve a atuação de ordinária de quatro ministros-substitutos selecionados por concurso público e apresentou significativa convergência entre os escolhidos pelo Legislativo e a base do Executivo do momento.

Paralelamente à composição do quadro de ministros, é relevante estender a análise feita até aqui para o quadro funcional do órgão em sua inteireza, isto é, uma avaliação dos critérios de seleção e de garantias dos auditores de carreira que integram seu quadro funcional como um todo. Nesse sentido, como destaca Santiso:

(...) os funcionários dos órgãos de auditoria externa também devem se beneficiar da proteção contra pressões políticas no exercício de suas funções, incluindo ameaças veladas e reveladas à sua segurança pessoal e carreira profissional. A autonomia funcional e organizacional da agência de auditoria externa é reforçada por procedimentos rigorosos e imparciais de seleção, promoção e demissão de seu pessoal, bem como por um regime jurídico e salarial especial que atrai pessoal competente e protege o pessoal de interferências externas.(...) Trajetórias de carreira claras e previsíveis dentro da organização aumentam o *esprit de corps* dentro da agência, como é o caso do Brasil. (Santiso, 2007, p. 169)

Desta forma, para o caso brasileiro, além de uma carreira de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) bem estruturada e remunerada (Pereira, 2019; Grin, 2020), com estabilidade e quadros crescentes, como já debatido anteriormente neste capítulo, a Lei Orgânica do TCU assegurou a esses servidores, quando do exercício de atividade específicas de controle externo, uma série de prerrogativas como livre ingresso em órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do TCU e acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho¹²². Assim, há significativos mecanismos de garantia da independência da atuação do TCU sob o ponto de vista tanto dos seus ministros como do seu corpo técnico de auditores.

¹²² LOTCU, art. 87

Portanto, em síntese, a análise da dimensão individual da independência do TCU revela que a manutenção de prerrogativas institucionais ligadas a garantias, vencimentos e vantagens bem como a manutenção da vitaliciedade dos ministros representou relevante continuidade em relação aos regimes constitucionais anteriores em consonância com os padrões mais elevados de independência institucional defendidos internacionalmente pela INTOSAI, como visto. A alteração substantiva da forma de escolha dos ministros, por outro lado, não se refletiu em uma mudança efetiva do perfil dos ministros, permanecendo uma ampla prevalência de ministros com perfil político, ainda que com um incremento obrigatório de perfil técnico assegurado pelo preenchimento de duas das nove vagas com servidores de carreira do órgão e a atuação ordinária dos ministros-substitutos. Esse quadro deve ser lido em conjunto com uma carreira de auditores com estabilidades e prerrogativas que asseguram a atuação independente do órgão.

c3) Independência Institucional

Por fim, a dimensão institucional da independência é a que se vincula à autonomia do órgão para desempenhar suas funções de forma independente e protegida de interferência política indevida na definição do seu trabalho técnico. É um deslocamento do foco na análise anterior dos indivíduos que a compõem para a instituição em si. Assim, ela se relaciona com o escopo do mandato do órgão de controle e sua capacidade de definir de forma independente seu plano de trabalho e suas prioridades operacionais.

Nesse sentido, como visto, a CF/88 foi bastante extensiva em delimitar as competências do TCU, incorporando em seu texto atribuições antes previstas em lei orgânica e acrescentando novas. Também, como visto, estas competências podem ser divididas em dois grandes blocos: as auxiliares ao Poder Legislativo e as competências autônomas. Assim, o Tribunal assegurou autonomia própria para o desenvolvimento de suas ações de controle de forma independente de provocações do poder que auxilia. Aqui é importante frisar que, embora esse duplo feixe de competências, auxiliares e autônomas, já fosse identificável nos regimes constitucionais anteriores, a CF/88 eliminou os “gatilhos” até então existentes para que outros poderes derrogassem suas decisões, como aprovações de despesa por intervenção direta do Presidente da República ou por decurso de prazo.

Outro aspecto relevante da dimensão institucional da independência é aquela destacada na Declaração do México como o poder de auditar “o uso de dinheiro, recursos ou bens públicos por um beneficiário ou destinatário, independentemente da sua natureza jurídica”¹²³. Tal qual apontado no capítulo anterior, essa foi outra inovação do texto de 1988 ao romper com as possibilidades de “fuga ao controle” pela exclusão de sujeitos com o dever de prestar contas ao TCU em função da criação de novas figuras jurídicas na estrutura estatal, como as empresas públicas. O amplo rol dos que estão submetidos à jurisdição e fiscalização do Tribunal evidencia o avanço da autonomia do órgão nesse aspecto.

Compõe ainda esta dimensão a amplitude de poderes “adequados para obter acesso tempestivo, irrestrito, direto e livre a todos os documentos e informações necessários para o bom desempenho de suas responsabilidades legais.”¹²⁴. A CF/88 não adentrou na delimitação da amplitude de acesso a informações pelo Tribunal, mas a LOTCU detalhou em diversos dispositivos a “irrestringibilidade” de acesso à informação, tanto em termos genéricos, ao dispor que “nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções e auditorias, sob qualquer pretexto”¹²⁵ como ao prever pena de multa para quem obstruir ou sonegar informação ao exercício fiscalizatório do órgão.¹²⁶

Desta forma, do ponto de vista institucional, houve ampliação significativa da independência do TCU a partir da Constituição de 1988, tanto sob a ótica do reforço da sua atuação independente de qualquer outro poder, como pelo alargamento dos sujeitos do controle combinado com asseguramento de acesso irrestrito às informações necessárias ao desenvolvimento do seu trabalho pela legislação. Uma análise mais detida da ampliação do escopo da atuação do órgão desagua necessariamente no exame das competências do Tribunal, o que será feito em indicador específico a seguir.

Importa concluir na análise deste indicador é que, a independência do TCU, nas três frentes aqui debatidas, ou é mantida em elevados patamares assegurados previamente a 1988 – como no caso das prerrogativas conferidas aos seus ministros – ou é elevada – com a duplicação da dotação orçamentárias, a explicitação de garantias na legislação federal ao quadro técnico do órgão ou com a garantia constitucional de um mínimo de ministros oriundos do próprio Tribunal.

¹²³ INTOSAI, 2007, Declaração do México (ISSAI 10), Princípio 3

¹²⁴ INTOSAI, 2007, Declaração do México (ISSAI 10), Princípio 4

¹²⁵ LOTCU, art. 42

¹²⁶ LOTCU, art. 58

d) Competências

O rol das competências do TCU na Constituição de 1988 é bastante extenso, mas a análise de uma “explosão” tendo ela como um marco requer que se avalie qual seu papel desempenhado de fato no redesenho do escopo das atribuições do órgão. A Tabela 4.3, em linha com o contexto histórico debatido no capítulo anterior, traça a evolução das delimitações da Carta de 1988 numa perspectiva comparada com os textos constitucionais anteriores, conjugando a análise com as competências previstas nas Leis Orgânicas que regeram o órgão. Consideram-se “lei orgânica” as diversas regulações infraconstitucionais que dispuseram sobre competências do órgão, incluindo leis, decretos e decretos-lei a depender do contexto histórico.

Pode-se observar que há um “núcleo duro” de competências do Tribunal que é muito anterior à CF/88. Enquanto a emissão de parecer sobre as contas de governo já constava da primeira constituição republicana do país, coube à legislação em sentido amplo, ainda no século XIX, prever a competência do órgão para julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos e examinar a concessão de aposentadorias e pensões de servidores públicos, bem como aplicar sanções, inclusive com a prisão de responsáveis. Assim, cerca de um século antes da entrada em vigor da CF/88 já competia formalmente ao Tribunal apreciar contas de governo, julgar e sancionar responsáveis e analisar atos de pessoal. Ainda que a redação e a delimitação dessas competências – e especialmente a maneira como foram ou não exercidas - tenha comportado variações ao longo do tempo, o objetivo do quadro é demonstrar a origem secular de boa parte das competências formais do texto de 1988 referentes ao TCU.

Tabela 4.3 – Fundamentos constitucionais das competências do TCU em perspectiva comparada

Competências Constitucionais pré-existent	1988	1891	1934	1937	1946	1967
Emitir parecer prévio das contas anuais do Presidente da República.	71, inc. I	Art. 89	Art. 102		Art.77 §4º	Art. 71 § 2º
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, inc. II	LO ¹	Art. 99	Art. 114	Art. 77, II	Art. 71 § 4º
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III	LO ²	LO ³	LO ⁴	Art. 77, III	Art. 73 § 8º
Realizar inspeções e auditorias de conformidade	71, inc. IV					Art. 71 § 3º
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII					Art. 73 § 4º
Aplicar sanções em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas	71, inc. VIII	LO ⁵	LO ⁶	LO ⁷	LO ⁸	LO ⁹
Assinar prazo para que órgão ou entidade atuem no exato cumprimento da lei	71, inc. IX					Art. 73 §5º
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X					Art.73 § 5º
Fixar os coeficientes do FPE e FPM	161, § ún.					LO ¹⁰
Competências Constitucionais adquiridas em 1988	1988					
Realizar inspeções e auditorias operacionais	71, inc. IV					
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V					
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados voluntariamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.	71, inc. VI					
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º					
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º					

Legenda: LO – Lei Orgânica do TCU

¹ Art. 31 § 1, D. 1166/1892

² Art. 32 § 2º D. 1166/1892

³ Art 23 Lei 156/1935

⁴ Art. 20 § 2º DL 426/1938

⁵ Art 3º D. 392/1896

⁶ Art. 23, Lei 156 /1935

⁷ Art. 20 § 3º D. 426/1938

⁸ Art 70 Lei 830/1949

⁹ Art 49 DL 199/1967

¹⁰ Art 31, IX DL 199/1967

Fonte: Elaboração própria

O percurso histórico dessas competências a partir de então foi detalhado no capítulo 3. O importante aqui é destacar a relação da adição de novas competências com uma eventual “explosão”. A incorporação da auditoria de performance a este rol, sob denominação de auditoria operacional, pode ser tido assim como o vínculo mais evidente entre a descrição clássica do fenômeno da “explosão” internacionalmente. Power ressalta como traço distintivo da explosão exatamente a emergência de novas competências de auditoria em nome da eficiência, eficácia e desempenho, que ganharam destaque na década de 1980, mas que são construídos em um contexto de um modo de operação “tradicional” que nunca foi totalmente substituído e que ainda constitui um alicerce do trabalho de auditoria (Power, 2007). No mesmo sentido, Colin Scott, ao debater o fenômeno da explosão no contexto australiano, reconhece que a expansão mais amplamente vista das funções dos órgãos de controle é a mudança em direção às auditorias de performance, embora as auditorias de regularidade, baseadas na “racionalidade jurídica formal”, continue sendo o “ethos central” dos órgãos de controle (Scott, 2003, p. 211). Ainda na mesma direção, Christopher Pollitt et. al. em amplo estudo sobre o desenvolvimento da auditoria operacional em diversos países concluem como este processo não teve por objetivo substituir a auditoria tradicional, mas complementá-la (Pollitt, et al 2008).

Esse diagnóstico da introdução do parâmetro da eficiência em paralelo e em complemento aos parâmetros tradicionais de auditoria existentes no setor público se adequa perfeitamente ao cenário de mudanças da competência do TCU trazidas pela Constituição de 1988: entra em cena a auditoria operacional com seu foco em efetividade, mas, em paralelo, competências tradicionais de controle de regularidade são mantidas e até mesmo reforçadas. Portanto, sob esta perspectiva, a realidade brasileira se encaixaria na descrição global do fenômeno sem maiores dúvidas.

Mas em termos mais amplos, além da auditoria de performance em si, Power destaca como o fenômeno da explosão é calcado na ideia de “tornar novas coisas auditáveis”, isto é, na extensão de práticas de auditoria para um número crescente de áreas (Power, 2003, p. 287). E nesse aspecto, assim como ocorrido em períodos anteriores, a extensão das atribuições do órgão só é corretamente aferida ao se conjugar as disposições constitucionais com as novas atribuições trazidas pela legislação ordinária. A Tabela 4.4 traz um amplo rol de competências novas incorporadas pela Lei Orgânica de 1992 como por demais leis ordinárias.

Tabela 4.4 – Competências legais adquiridas pelo TCU pós 1988

Competências Adquiridas ao TCU por Legislação Ordinária	
Lei Orgânica do TCU (Lei 8443/1992)	Fundamento
Acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União, inclusive renúncia de receita	Art. 1º, IV e § 1º
Decidir sobre consultas que lhe sejam formuladas, tendo a resposta caráter normativo	Art. 1º, XVII § 2º
Expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições	Art. 3º
Determinar cautelarmente o afastamento temporário e o bloqueio de bens de responsáveis	Art. 44
Decidir a respeito de sustação de contrato no caso de inércia do Legislativo ou Executivo	Art. 45 § 3º
Declarar a inidoneidade de licitante fraudador	Art. 46
Demais leis	Fundamento
Acompanhar os processos de improbidade administrativa	Lei 8.429/92
Controlar despesas decorrentes de contratos administrativos, solicitando para exame editais de licitação já publicados	Lei 8.666/93
Controlar declarações de bens e rendas de servidores e agentes públicos	Lei 8730/93
Apreciar documentação referente a processos de desestatização	Lei 9.491/97
Acompanhar a execução de obras e serviços com indícios de irregularidades graves	LDO e LOA
Fiscalizar regimes próprios de previdência social	Lei 9.717/98
Acompanhar o equilíbrio fiscal da União, emitindo alertas sobre execução orçamentária e zelando pelos limites de dívida e despesa	LC 101/2000
Processar e julgar infração administrativa contra as leis de finanças públicas	Lei 10.028/00
Fiscalizar a aplicação de recursos repassados ao Comitê Olímpico e Paraolímpico Brasileiro	Lei 10.264/01
Calcular a partilha dos recursos oriundos da CIDE	Lei 10.866/04
Acompanhar os relatórios de desempenho dos contratos de parceria público e privada	Lei 11.079/04
Fiscalizar o consórcio público	Lei 11.107/05
Encaminhar à Justiça Eleitoral relação dos reesponsáveis por contas irregulares para fins de inelegibilidade	LC 135/10
Anuir em composição extrajudicial de conflito em matéria na qual tenha proferido decisão	Lei 13.140/15

Fonte: Elaboração própria

A ampliação de competências na esfera infraconstitucional é bastante notável, sobretudo se comparado ao pequeno rol de competências realmente novas trazido pela CF/88. Inicialmente, a Lei Orgânica (L. 8443/1992), como acontecera em regimes constitucionais anteriores, detalhou e acrescentou competências. Uma discussão pormenorizada do contexto da edição deste normativo já foi feita na seção 3.3.1. Convém destacar aqui a competência mais relevante para a análise neste capítulo: a de expedir instruções normativas sobre “matéria de suas atribuições”. A princípio, tratar-se-ia de mera competência regulamentar, uma vez que restrita às suas atribuições já existentes. Em termos práticos, no entanto, representou a possibilidade do Tribunal expedir para si novas competências.

Após a edição de sua nova Lei Orgânica, o TCU veria suas competências sendo paulatinamente ampliadas por diversas leis federais e passando a envolver não apenas novos sujeitos, tais quais os entes administrativos criados – como consórcios públicos e PPPs – mas também novos domínios que vão além do financeiro orçamentário, como o previdenciário e sobretudo, os serviços públicos que passaram a ser prestados por particulares através de processos de desestatização. E mesmo em campos “tradicionais” da atuação do TCU, isto é, em matérias estritamente orçamentárias e financeiras, o Tribunal vê seu protagonismo alçado a novos patamares com a ascensão da agenda gerencialismo fiscal consubstanciada na Lei de Responsabilidade Fiscal que promove um alargamento da atuação do TCU na matéria e molda de forma significativa a atuação do órgão a partir de então.

A combinação da competência normativa da LOTCU com a expansão de domínios trazida pela legislação ordinária culminou com o surgimento de um terceiro bloco de competências, estas com origem no próprio Tribunal. É o que se denominou aqui como “competências auto-atribuídas”, ou nas palavras de Pedro Dutra e Thiago Reis (2020), “competências de mão própria”. São aquelas que têm como origem ou o Regimento Interno do órgão ou Instruções Normativas por ele expedidas. A despeito dos questionamentos sobre as limitações desse poder regulamentar do Tribunal de editar normas (Barroso, 1996), que definitivamente não se confunde com o poder de regulamentar leis para sua fiel execução, já que esta é competência privativa do Presidente da República (art. 84, IV, CF/88), o TCU tem produzido diversos normativos sobre amplos domínios de atuação.

Para se avaliar o caráter ampliativo de competências do Tribunal pela via da edição de Instruções Normativas (INs), procedeu-se à análise de todos os atos normativos desta espécie produzidos pelo órgão. Entre 1988 e 2020 o TCU expediu 88 INs, que à exceção de duas cujo teor não foi publicizado pelo Tribunal¹²⁷, estão classificadas por tema na Tabela 4.5:

¹²⁷ Em relação às INs 53 e 61 não há qualquer informação no site do TCU

Tabela 4.5 : Instruções Normativas editadas pelo TCU, por assunto (1998-2020)

Assunto	Total de INs
Tomada e Prestação de Contas	31
Desestatização	9
Registros Atos de Pessoal	7
Declaração de bens e rendas	7
Tomada de Contas Especiais	5
FPE e FPM	3
Valores mínimos educação (212 CF + 60 ADCT)	3
Acordo de Leniência	2
Comitê Olímpico Brasileiro	2
Concessão de Rodovias	2
Inspeções e auditorias	2
Operação de crédito externos de Estados, Municípios e DF	2
Revisão tarifária e concessão energia	2
Aferição carga tributária nacional	1
Contas do Presidente da República	1
Contratos de estatais (Art. 32 L. 9074)	1
Copa do Mundo 2014	1
Fiscalizações	1
Gestão de Florestas	1
Implementação da homepage Contas Públicas (Lei nº 9.755/98)	1
Protocolo de Documentos	1
Receitas e Renúncias	1

Fonte: Elaboração própria

Em sua maioria, de fato, as Instruções Normativas versam sobre matérias cuja competência foi atribuída ao TCU pela Constituição Federal (registro de atos de pessoal, tomada e prestação de contas, inspeções e auditorias etc) ou pela legislação federal (declaração de bens e rendas, repasses ao Comitê Olímpico Brasileiro, dentre outros).

Ao lado destas, no entanto, há matérias inteiramente novas, como “gestão de florestas”. O assunto foi tratado em lei federal (L. 11.284/2006), mas que não faz qualquer menção ao TCU. Foi o Tribunal que através de IN atribuiu a si mesmo a competência de “acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão de florestas públicas para produção sustentável”. Exemplo ainda mais sensível é o já citado caso dos acordos de leniência, tratados também em lei federal (L. 12.846/2013), mas que atribuiu à CGU, e não ao TCU, a titularidade para celebração de acordos. Ainda assim, através da IN 74/2015, o TCU atribuiu a si a competência de “emitir pronunciamento conclusivo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de todas as fases da celebração dos acordos”. O resultado foi um conflito de competências entre os órgãos de

controle – aí incluído também o Ministério Público Federal – que acabou por esvaziar em grande medida a figura do acordo de leniência.¹²⁸

Mas a expansão de competência mais acentuada através de INs é a que se refere aos processos de “desestatização”, o segundo tema mais normatizado por instruções. O termo “desestatização” abrange as “privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado”. A Lei 9.491/97 previu apenas que caberia ao TCU “apreciar a documentação” relativa aos processos, mas a normatização do TCU por INs acabou o convertendo em um partícipe de todas as etapas dos processos de privatizações e concessões. Aí reside boa parte dos conflitos de competência do TCU com as agências reguladoras, a quem compete especificamente, regular os serviços públicos concedidos, como os setores de transportes ou telecomunicações. A atual sistemática de atuação do TCU em contratos de concessão rompe com a lógica do controle *a posteriori* e consolida um controle concomitante em todas as fases do processo. Nesse sentido, Dutra e Reis destacam a relevância das INs na expansão de competências do Tribunal:

Entre essas práticas, nenhuma se destaca mais do que a edição de Instruções Normativas. Desde os anos 1990, verifica-se, no âmbito do TCU, uma copiosa produção de Instruções Normativas que buscam amparo no exercício do poder regulamentar que a Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU) atribui à Corte. Editadas sobre os mais diversos temas e questões, as Instruções converteram-se rapidamente num instrumento central da intervenção da Corte no setor de infraestrutura, e formam hoje um sistema normativo paralelo à Constituição e à legislação ordinária. Nas Instruções Normativas, normas infralegais, busca o Tribunal fundamento jurídico para intervir amplamente tanto na modelagem quanto na execução dos contratos de concessão (Dutra e Reis, 2020, p.60)

Mesmo quando não cristalizados em Instruções Normativas, o Tribunal tem ampliado sua jurisdição também a partir de entendimentos em julgados esparsos, em que se entende competente para matérias e sujeitos a despeito da ausência de previsão legal expressa que lhe dê fundamento. É o caso, por exemplo, de sua atuação sobre fundos de pensão¹²⁹, que são entidades privadas, ou sobre as linhas de crédito concedidas pelo BNDES¹³⁰, no que Thiago

¹²⁸ Esforços posteriores de superação deste conflito entre órgãos de controle foram igualmente infrutíferos. O Poder Executivo editou a MP 703/2015, que acabou não convertida em lei. O próprio TCU editou nova IN, a 83/2018, em que substituiu a manifestação em todas as fases do processo de celebração do acordo de leniência por uma comunicação ao final combinada com a possibilidade requerer informações a “qualquer tempo”. Por fim, em 2020, foi celebrado um *sui generis* “acordo de cooperação técnica” sobre o tema capitaneado pelo STF e formalizado por AGU, TCU e CGU, mas que não contou com a adesão do MPF, o que acabou resultando em um arranjo de certa forma estéril.

¹²⁹ Acórdão 3133/2012 - Plenário

¹³⁰ Acórdão 1398/2014 - Plenário

Araújo (2017) denomina de “extensão horizontal” da atuação do órgão a partir da construção de uma jurisprudência “inovadora”.¹³¹

Complementando o quadro, ao lado das Instruções Normativas e da construção de uma jurisprudência expansiva, o Regimento Interno (RITCU) é a outra fonte de competência auto-atribuída. Ao longo de seus 299 artigos, o Regimento detalha as competências legais e constitucionais do órgão, mas insere também uma nova de notável relevância: a “medida cautelar genérica”. Como visto, tanto a Constituição como a legislação previram as situações de atuação cautelar do TCU, delimitando as hipóteses de incidência bem como as medidas que poderiam ser tomadas. O que o Regimento Interno faz é criar uma nova categoria de medida cautelar ampla e irrestrita, que tem justificado a adoção de medidas a qualquer tempo e sobre qualquer matéria, em especial na controversa sustação de contratos administrativos. Dispõe o RITCU em seu art. 276:

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei no 8.443, de 1992.

Ao contrário do que a redação do artigo faz parecer, não se trata da regulamentação do art. 45 da LOTCU, que trata especificamente das hipóteses já existentes de atuação cautelar do Tribunal, mas de hipótese inteiramente nova. O que a legislação prevê é a possibilidade do TCU, uma vez identificada a ilegalidade de ato, assinar prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, e caso não atendido, sustar o ato. E em se tratando de contrato, a sistemática envolve, necessariamente, a intervenção do Congresso Nacional, como já discutido. Já a previsão do Regimento Interno fundamenta a adoção de medida cautelar – sem delimitar qual – independentemente da “prévia oitiva da parte”, isto é, sem que necessariamente sequer se notifique o órgão ou responsável pelo ato e que somente em caso de sua inação poderia ter sua eficácia suspensa.

Assim, uma análise da evolução das competências do TCU ao longo das últimas três décadas deve ser tomada como um movimento em três tempos bastante distintos entre si.

¹³¹ Há inclusive a emergência do conceito de “ativismo de contas” (Parreira de Castro, 2015). Não se trata exatamente do estabelecimento formal de novas competências, e portanto não será objeto de detalhamento no presente momento, mas de uma atuação ampliativa nos julgamentos e apreciações feitos pela Corte a partir de interpretações que o Tribunal dá a suas competências estabelecidas. O tema será objeto de análise no capítulo 5.

Inicialmente a Constituição de 1988 repete, em grande medida, as competências do texto anterior de 1967 e incorpora poucas novidades, à exceção notável das auditorias operacionais. Nos anos seguintes, a legislação infraconstitucional, tanto com nova Lei Orgânica quanto em leis esparsas posteriores a ela, adiciona paulatinamente novas atribuições que ampliam o rol de sujeitos e matérias sobre as quais o Tribunal atua, quer seja aprofundando sua competência em matéria financeira e orçamentária, quer seja ampliando o rol de atribuições para novas searas. Mas o terceiro e mais radical movimento ampliativo de competências se dá no nível infralegal, isto é, por meio de normativas expedidas pelo próprio TCU. A relevância desta ampliação infralegal não se mede tanto pela extensão de cada ato mas pela amplitude dos seus efeitos: apenas um artigo do Regimento Interno e algumas Instruções Normativas foram capazes de caracterizar uma “explosão” de competência, ainda que definitivamente ela tenha sido fruto de um percurso marcado e fundamentado por inovações constitucionais e legais anteriores.

O que essa ampliação de competências representou em termos concretos na atuação do Tribunal? Como estas previsões normativas se converteram em atuação efetiva do TCU? As “novas” competências têm tido proeminência em relação às “antigas” nas rotinas do órgão? Esse grupo de questões constituiu uma dimensão de atuação que será discutida em um indicador específico a seguir

e) Atuação

Uma vez avaliada a reconformação das competências do TCU a partir de 1988 e o dimensionamento de seu “caráter explosivo” a partir dos planos constitucional, legal e infralegal, resta agora avaliar como estas previsões normativas de fato se converteram em uma atuação efetivamente “explosiva” do Tribunal. Isto porque, como visto, a análise histórica da construção do TCU revela que em grande parte da sua trajetória houve um descasamento entre as competências formalmente atribuídas a Corte e sua atuação concreta.

Assim, uma “explosão” em termos concretos deve ser cotejada com uma avaliação não apenas do campo normativo, mas do desempenho real dessas competências. E a análise deve abranger a maneira como o Tribunal passou a exercer as “novas” competências adquiridas bem como a forma como as “antigas” foram eventualmente ressignificadas. Desta forma, o indicador será dividido em três subseções: (i) a análise da expressão contemporânea da mais antiga das

competências da Corte, isto é, o parecer prévio das contas presidenciais; (ii) uma avaliação das demais competências com especial destaque às auditorias operacionais e (iii) um exame daquelas que seriam as expressões mais atuais da “explosão”, que se traduziram em um incremento da atuação cautelar e sancionatória do órgão.

e1) Contas do Presidente da República

De todas as atribuições do TCU, a mais longeva, como visto, é a apreciação de contas do Presidente da República, que data da sua fundação. Após as primeiras décadas de absoluta inefetividade - posto que não passara de letra morta até a Constituição de 1934 - a dinâmica prática seguida desde então até o advento da Constituição de 1988, foi, via de regra, a mesma: emissão de parecer positivo por parte do TCU de todas as contas presidenciais e sua posterior aprovação pelo Congresso Nacional, com as ressalvas já feitas para o governo Vargas, em especial o parecer contrário à aprovação das contas emitido em relação ao ano fiscal de 1936. Isso levantava questionamentos da literatura acerca do papel efetivo ou meramente ritualístico da apreciação das contas de governo. A partir de 1988, no entanto, a dinâmica adquire outra feição, com dois momentos bem marcados: um que vai da promulgação da Constituição até o final dos anos noventa, e outro a partir dos anos dois mil, como se pode observar na Tabela 4.6.

Tabela 4.6 – Apreciação das Contas de Governo pelo TCU (1988-2019)

Ano Fiscal	Governo	TCU Parecer Prévio	Congresso Nacional Decisão / Ano	
1988	José Sarney	Aprovação	Aprovadas	1991
1989	José Sarney	Aprovação	Aprovadas	1992
1990	José Sarney / Fernando Collor	Aprovação	Aguardando parecer da CMO	-
1991	Fernando Collor	Em condição de serem julgadas pelo CN	Aguardando parecer da CMO	-
1992	Fernando Collor (Até 29/09)	Aprovação	Aguardando apreciação na Câmara	-
1992	Itamar Franco (Após 29/09)	Aprovação	Aprovadas	2015
1993	Itamar Franco	Aprovação	Aprovadas	2002
1994	Itamar Franco	Aprovação com ressalvas	Aprovadas	1996
1995	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação com ressalvas	Aprovadas	2002
1996	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação	Aprovadas com recomendações	2002
1997	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação	Aprovadas	2002
1998	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação com ressalvas	Aprovadas	2002
1999	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação	Aprovadas com ressalvas	2003
2000	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação com ressalvas	Aprovadas	2002
2001	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação com ressalvas	Aprovadas	2002
2002	Fernando Henrique Cardoso	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-

2003	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-
2004	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-
2005	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-
2006	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-
2007	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-
2008	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando apreciação do Senado	-
2009	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando despacho da Mesa	-
2010	Lula	Aprovação com ressalvas	Aguardando despacho da Mesa	-
2011	Dilma Roussef	Aprovação com ressalvas	Aguardando despacho da Mesa	-
2012	Dilma Roussef	Aprovação com ressalvas	Aguardando despacho da Mesa	-
2013	Dilma Roussef	Aprovação com ressalvas	Aguardando despacho da Mesa	-
2014	Dilma Roussef	Rejeição	Aguardando parecer da CMO	-
2015	Dilma Roussef	Rejeição	Aguardando parecer da CMO	-
2016	Michel Temer/ Dilma Roussef	Aprovação com ressalvas	Aguardando parecer da CMO	-
2017	Michel Temer	Aprovação com ressalvas	Aguardando parecer da CMO	-
2018	Michel Temer	Aprovação com ressalvas	Aguardando parecer da CMO	-
2019	Jair Bolsonaro	Aprovação com ressalvas		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Congresso Nacional¹³²

Com relação ao primeiro período, destacam-se dois aspectos. Primeiro, sob a ótica do TCU, ainda que em um cenário conturbado tanto do ponto de vista político como econômico do final da década de oitenta e início da década de noventa, o órgão seguiu o padrão anterior de recomendar a aprovação das contas do presidente da república. Sob a ótica econômica, o Brasil vivia o final de uma “década perdida” e o início de uma marcada por diversas tentativas frustradas de controle inflacionário e uma situação crítica de endividamento público.¹³³ Sob a ótica política, a emergência do denominado “Esquema PC Farias”, em referência ao ex-tesoureiro de campanha do presidente Fernando Collor de Mello, trouxe à tona amplo escândalo de corrupção e de desvio de recursos públicos que culminou com a abertura de processo de impeachment e cassação dos direitos políticos do então presidente. Ainda assim, seguiu o Tribunal recomendando a aprovação das contas presidenciais. O protagonismo do afastamento presidencial ficou por conta do próprio Poder Legislativo, não apenas na condução do processo de impedimento como também pela condução da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que

¹³² Disponíveis em < <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia> >

¹³³ Como observa Guilherme Villela Pedras “Ao se iniciar o novo governo, em 1990, a situação do endividamento público era crítica, com o estoque de títulos em mercado representando 15% do PIB, recorde histórico, sendo a dívida composta praticamente por LFTs e com prazo médio de apenas cinco meses. Além disso, a inflação encontrava-se em níveis superiores a 1.000% ao ano, e o déficit primário havia atingido 1% do PIB no ano anterior.” (Pedras, 2009, p. 64)

o antecedeu.¹³⁴ Mas o caldo político e econômico desta década traria importantes alterações legislativas que alterariam o papel do Tribunal a partir de então, como se verá.

Do ponto de vista do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, neste período das décadas de oitenta e noventa, todas foram aprovadas, com exceção das referentes ao governo Collor, que seguem pendentes de julgamento até os dias de hoje. Assim, o exercício do controle externo sobre as contas de governo no período que vai da promulgação da Constituição até a virada do século seguiu padrões anteriores, com recomendações constantes de aprovação por parte do TCU e confirmação pelo Congresso Nacional, à exceção período 1990/1992, que revelou protagonismo do Legislativo, não pelo instrumento de julgamento de contas, e sim pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Já o período que se inicia nos anos 2000 revela dinâmica distinta. A fase é marcada inicialmente pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que traria novas competências e parâmetros para atuação do TCU. Desde 2002, nenhuma das contas de governo teve apreciação final por parte do Congresso Nacional, sendo que as contas a partir de 2014 sequer tiveram parecer aprovado por parte da Comissão Mista de Orçamento, a primeira etapa da apreciação congressional. No entanto, é exatamente em relação ao ano de 2014 que há uma ruptura na dinâmica de recomendação de aprovação das contas por parte do TCU. Por decisão unânime dos ministros, foi aprovado parecer prévio que recomendava a rejeição das contas da presidente Dilma Rousseff, baseando-se, sobretudo, no entendimento de que o governo adotara manobras contábeis, conhecidas como “pedaladas fiscais”, que estariam em desacordo com a legislação vigente.

A apuração do TCU, que tinha como objeto atrasos no repasse a instituições financeiras de valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, como benefícios sociais, subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários, foi iniciada cerca de um ano antes da apreciação das contas presidenciais, em agosto de 2014, a partir de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas¹³⁵. Esse atraso no repasse foi considerado pelo Tribunal, em julgamento de abril de 2015, como operações de crédito, e estariam em desconformidade com a LRF.¹³⁶ Em outubro do mesmo ano, ao apreciar

¹³⁴ É de se destacar, no entanto, que em relação às contas do ano fiscal de 1991 houve um parecer “sui generis” do TCU, no qual a conclusão não apontava expressamente para aprovação ou não das contas, mas o fato de estarem em “condições de serem julgada pelo Congresso Nacional”, o que suscitou críticas quanto ao seu caráter verdadeiramente conclusivo (Speck, 2000, p 114; Cabral, 2014, p. 163). Ainda assim, a não oposição de quaisquer ressalvas às contas se traduziu em uma aprovação tácita das mesmas.

¹³⁵ Processo TCU 021.643/2014-8

¹³⁶ Acórdão 825/2015 - Plenário

as contas de governo do exercício de 2014, sob relatoria do ministro Augusto Nardes e por unanimidade, entendeu a Corte recomendar a sua rejeição, fundamentando tal entendimento em irregularidades, em especial, as referidas “pedaladas fiscais”, em uma virada jurisprudencial, já que operações similares em exercícios anteriores não foram objeto de reprovação.¹³⁷ O entendimento da continuidade de tais operações de crédito irregulares também fundamentou a recomendação da rejeição das contas do exercício 2015, também por unanimidade.¹³⁸

Apesar das contas de governo de 2014 ainda seguirem até hoje pendentes de deliberação na CMO, e, portanto, sem nenhuma manifestação conclusiva por parte do Congresso Nacional, o entendimento do TCU quanto às pedaladas fiscais no governo Dilma Rousseff constitui peça chave no seu processo de impeachment. A conclusão do Tribunal de afronta à LRF foi um dos fundamentos da caracterização de crime de responsabilidade da presidente da república, tendo o representante do Ministério Público de Contas - que provocou a atuação do TCU em 2014 - participado do processo de impedimento como testemunha de acusação.¹³⁹

Portanto, se até os anos 2000 essa frente de atuação do TCU se resumia à emissão de pareceres favoráveis à aprovação das contas, ainda que de governos explicitamente envolvidos em malversação de verbas públicas, como Collor, deixando o controle externo das contas quase que ao escrutínio efetivo exclusivo do Poder Legislativo, a partir dos anos 2000 a situação se inverte. O Poder Legislativo parece abdicar de sua competência de julgamento de contas presidenciais, deixando-as se acumular sem tramitação. Assim, o parecer prévio do TCU ganha ares de definitividade, convertendo-se na última – quando não única – apreciação das contas presidenciais. O papel central desta análise, teoricamente prévia, no afastamento de um presidente da república reforça o questionamento sobre se de fato a função exercida pelo TCU na apreciação das contas de gestão é realmente auxiliar: antes parecia ser meramente formal e ritualística; agora parece se tratar da última palavra quanto às contas do presidente da república, capaz de fundamentar, inclusive, sua destituição do cargo.

¹³⁷ “O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.” (Acórdão 2461/2015 – Plenário)

¹³⁸ Acórdão 2523/2016 - Plenário

¹³⁹ Um exame do caso pode ser detalhado em Villaverde e Teixeira (2018)

Aqui, portanto, uma competência secular foi ressignificada a partir de 1988: o que era letra morta e mero ritualismo se converte em uma atuação protagonística. O que se vê neste ponto específico é exatamente o processo de “conversão” a que se referiam Mahoney e Thelen (2010), no qual a norma permanece formalmente inalterada mas é interpretada e aplicada de uma nova maneira. Essa mudança institucional por conversão, que se expressa em uma ampliação da relevância do papel do TCU a ponto de ter papel central na destituição do chefe do Poder Executivo pode ser tido como um forte indicador do fenômeno da “explosão”.

e2) Apreciação dos processos em geral e o papel das auditorias operacionais

Outra frente de análise da atuação do TCU diz respeito ao perfil dos processos de controle autuados e apreciados. O levantamento ora apresentado foi feito com base nos Relatórios de Atividades publicados anualmente pelo órgão. Aqui, assim como na emissão de parecer quanto às contas de governo, pode-se traçar uma distinção entre o Tribunal nos anos imediatamente após a promulgação da Constituição de 88, isto é, ao longo da década de 1990, e o Tribunal que se configura a partir dos anos 2000. A Tabela 4.7 traz a atividade processual do TCU nos anos iniciais após a promulgação da Constituição de 1988

Tabela 4.7 – Movimentação Processual do TCU 1990-2020

	Atos de pessoal apreciados	Consulta	Prestação e tomada de contas	Denúncia	Fiscalização	Representação	Solicitações do CN	Tomada de Contas Especial	Recursos julgados	Outros	TOTAL
1990	14430		5448	0	386	0		366		243	20873
1991	19946		4141	0	398	0		463		427	25375
1992	21628		4297	0	421	0		673		611	27630
1993	14217	67	3411	162	356	0		1267	154	306	19940
1994	10107	67	2287	179	393	0		2430	352	725	16540
1995	5866	48	2147	170	553	188		1433	332	276	11013
1996	7782	41	2449	161	548	230		2832	363	526	14932
1997	6241	25	3164	179	460	329		2979	416	365	14158
1998	3582	31	2607	141	425	348		2518	443	312	10407
1999	4019	22	1830	116	459	418	38	2028	499	172	9601
2000	3846	16	3008	138	559	560	47	3016	517	166	11873
2001	6405	21	1551	98	665	510	67	1794	854	153	12118
2002	101853	35	2680	172	1000	862	64	1644	1142	717	110169
2003	87345	39	2266	173	940	956	70	1308	1084	1142	95323
2004	53015	31	2243	205	908	988	58	1642	1325	762	61177
2005	79191	24	1451	204	699	1203	66	1460	1186	785	86269
2006	127754	59	1366	267	660	1642	76	1712	1525	353	135414
2007	111039	87	1337	429	665	2203	104	1527	1548	363	119302
2008	111643	68	1773	491	566	2863	94	1924	1422	421	121265
2009	114638	84	2062	523	624	3178	127	1965	1351	495	125047
2010	107761	66	1114	522	724	2716	160	2155	1664	562	117444
2011	419749	64	723	398	682	2232	98	1771	1680	574	427971
2012	105157	53	519	368	742	2091	76	1273		496	110775
2013	101436	56	591	346	772	1973	110	1415		538	107237
2014	105035	45	694	326	693	1745	109	1903		428	110978
2015	83007	33	719	300	575	1509	114	1958		420	88635
2016	80997	45	555	295	487	1543	79	2244		375	86620
2017	76442	36	328	277	378	1688	57	1917		308	81431
2018	143006	52	283	254	345	1730	49	1752		222	147693
2019	111458	36	352	289	322	1652	42	1623		375	116149
2020	108399	40	365	297	349	1828	45	1965		566	113854

Fonte: Relatórios de Atividade do TCU¹⁴⁰

¹⁴⁰ A sistematização dos dados aqui apresentada é fruto da compilação de informações publicadas nos Relatórios Anuais de Atividades do TCU, uma vez que as tentativas de obtenção destes dados já sistematizados e harmonizados diretamente junto à Secretaria de Planejamento (Seplan) do Tribunal ou via Lei de Acesso à Informação restaram infrutíferas. Não raro, a movimentação processual de um ano foi republicada em Relatório de Atividades de ano posterior com valores alterados. Nesses casos, privilegiou-se, sempre que possível, o dado mais recente. A categoria residual “outros” comportou diversas espécies processuais ao longo do tempo, como “acompanhamento de desestatização”, “comunicação” ou “declarações de bens e renda”, o que inviabiliza a desagregação e dificulta a comparabilidade. A apreciação dos atos de pessoal, a partir de 2002, ganhou nova dinâmica interna e passou a ser processada divulgada em separado dos demais processos, como se detalhará na sequência, mas foi mantida aqui em conjunto apenas para efeitos comparativos. A divulgação dos dados ganha maior padronização a partir de 2005 e por esta razão as análises subsequentes priorizarão as informações desde então.

Diferentes tipos de processos geram distintas demandas do órgão. Ainda assim, é possível se observar como a atuação do Tribunal nos anos iniciais do novo marco constitucional era concentrada essencialmente na apreciação de atos de pessoal – admissões, aposentadorias – e nos processos de tomada e prestação de contas. Segundo Fernando Gonçalves, ministro do TCU no período 1982 a 1998, um levantamento realizado no órgão em 1990 apontou que 90% dos recursos em termos de horas de trabalho empregadas pelo Tribunal se concentravam nestas duas atividades – registro de atos de pessoal e julgamento de contas. A atividade fiscalizatória, em termos estritos, consumia cerca de 2% destes recursos apenas do Tribunal, o que o fazia questionar a efetividade e o retorno da atuação do TCU para a sociedade. Em suas palavras:

percebi o peso específico que damos à verificação in loco, quando utilizamos nessa etapa menos de 2% (dois por cento) do tempo da força técnica de trabalho (...) Num país em que tudo é possível, como fica o Tribunal de Contas da União nesta realidade, em que escândalos se sucedem dia a dia e nós permanecemos julgando, a mais das vezes, contas de exercícios passados e deixando de praticar mais intensamente o controle in loco? Não estaria justamente no controle in loco, nos múltiplos mecanismos para praticá-lo, a maior contribuição (...) que o Tribunal poderá oferecer ao País no contexto nacional? Nesse contexto avulta a dúvida: a relação custo/benefício do trabalho que prestamos ao País pode ser admitida como razoável? (Gonçalves, 1991, p.34-35)

Com relação ao registro de atos de pessoal, ainda que a competência date do séc. XIX, a inovação de 1988 se consistiu em incluir também as admissões como atos que deveriam ser apreciados, ao lado das aposentadorias e pensões. Speck (2000) aponta que mesmo antes de 1988, o volume de processos de aposentadoria já absorvia grande parte da capacidade operacional do TCU. A adição dos atos de admissão amplifica ainda mais essa demanda. A preocupação foi externada em 1991 pelo ministro Carlos Átila da Silva, vice-presidente do TCU à época:

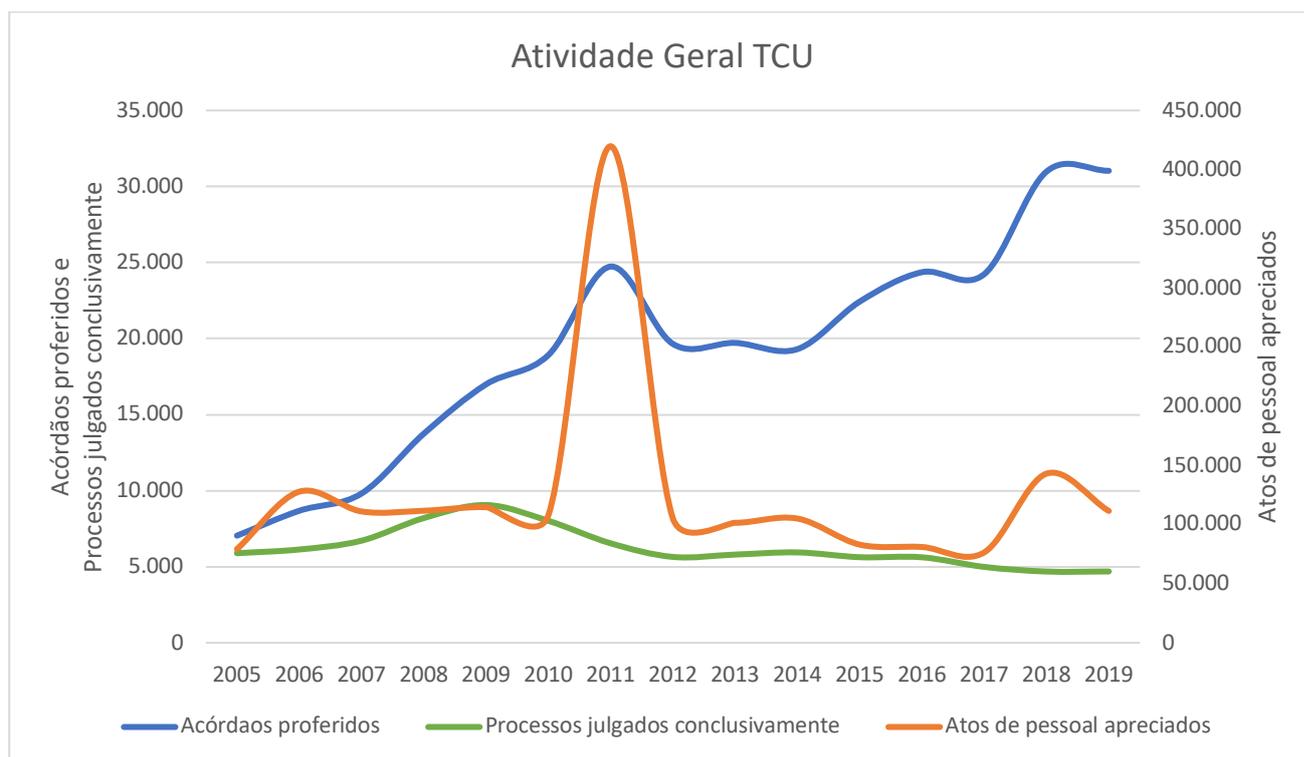
Ocorrerá, inevitavelmente, grande incremento do número de atos que serão objeto de apreciação. (...) Os processos enviados ao Tribunal têm forma de apresentação heterogênea, conforme o órgão de onde provém. Há ministérios que enviam processos muito bem organizados, que raras vezes requerem diligências. Há ministérios que são contumazes em enviar maços de papel em que até a apresentação física fica abaixo da crítica. A melhor organização das informações pode ser conseguida se for estabelecida a obrigação de que todos os processos tenham forma padronizada e constem não mais de um maço de papéis, mas de um conjunto de informações. (Silva, 1991, p. 20)

Assim, a solução adotada pelo órgão foi racionalizar os processos de registro a partir da sua padronização e informatização, que foram sendo introduzidas progressivamente no

órgão¹⁴¹. Portanto, ainda que em termos quantitativos esses processos sigam sendo muito volumosos, a necessidade de dedicação de recursos humanos a esta frente reduziu-se significativamente ao longo do tempo.

O Gráfico 4.5 permite fazer uma comparação desse perfil de movimentação processual dos anos 1990 com o período mais recente a partir do ano de 2005, quando o Tribunal adota novos padrões de sistematização e publicização de suas atividades. Atos de pessoal passaram a integrar uma categoria em separado dos processos julgados conclusivamente e seguem uma dinâmica absolutamente independente de processamento. Como estão diretamente vinculados ao fluxo de novos servidores admitidos por concurso ou aposentados, a série histórica reflete os picos dessas movimentações, chegando a atingir mais de 400 mil atos apreciados em 2011. De outro lado, o número total dos demais processos julgados conclusivamente não superou a marca dos 10 mil e vem apresentando queda para patamares inferiores a 5 mil processos por ano.

Gráfico 4.5 – Atividade geral do TCU (2005-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de Atividades Anuais TCU

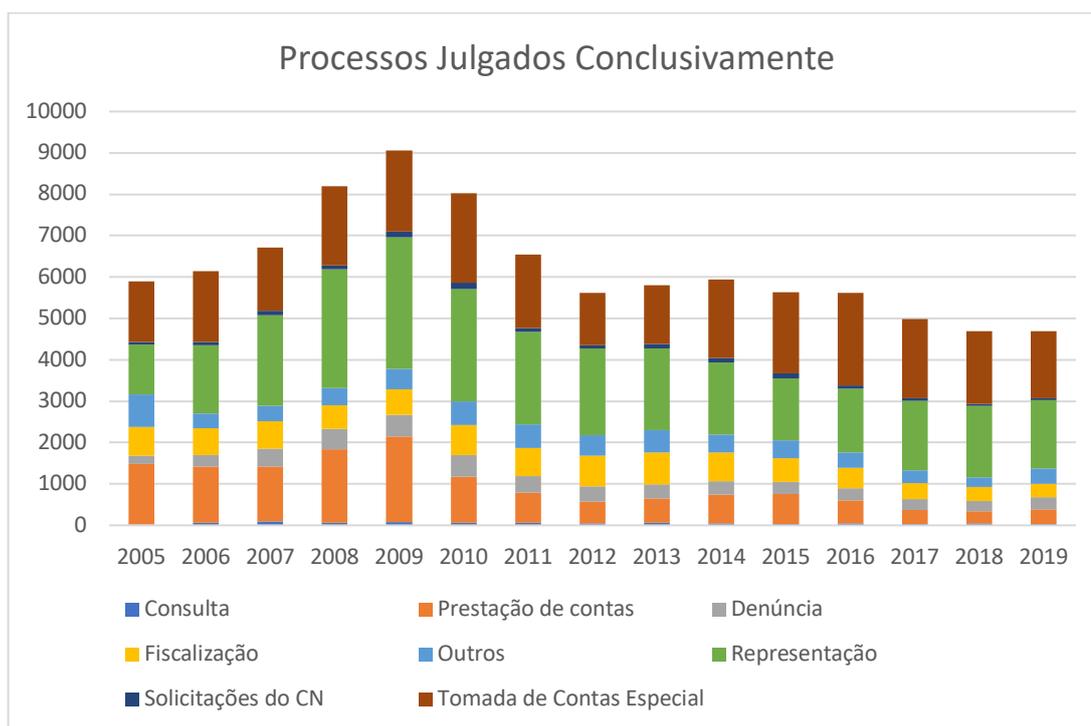
¹⁴¹ Disciplinado pelo Regimento Interno e por diversas Instruções Normativas - IN 78/2018 a mais recente delas – o processo prevê o uso de plataformas específicas para o envio das informações referentes a atos de pessoal, como o Sisac, utilizado desde a década de 1990 e o recém criado e-Pessoal, que viabilizou a “ampliação da capacidade de análise automatizada das informações e, em consequência, diminui a necessidade de alocar servidores para a análise manual e individual dos atos sujeitos a registro”

Assim, um resultado esperado do processo de “explosão” do TCU seria um aumento do número de processos julgados conclusivamente, o que não ocorre. Tomando-se em separado os atos de pessoal que, como visto, refletem não exatamente a atuação do Tribunal mas movimentações de servidores nos três poderes da União e são analisados agora de forma padronizada e informatizada, o volume de processos apreciados conclusivamente está em níveis inferiores àqueles observados na década de 1990.

No entanto, ao se examinar o número de acórdãos proferidos observa-se uma franca expansão. Ainda que o Tribunal julgue menos de cinco mil processos por ano, profere mais de 30 mil acórdãos no mesmo período. Um acórdão é uma deliberação tomada pelo Plenário ou por uma das duas Câmaras do TCU em sua forma mais frequente¹⁴². Em um único processo podem existir diversas deliberações, isto é, diversos acórdãos. Assim, o Tribunal tem tomado mais deliberações em um menor número de processos, o que reflete a estratégia de seletividade debatida no capítulo anterior: atuação do órgão mais intensa e focada nos processos que o TCU entende prioritários.

O gráfico 4.6 desagrega os processos julgados conclusivamente a partir de 2005 pelo tipo de processo. É possível se observar como a redução no número total de processos é explicada, em boa medida, pela redução dos processos de prestação de contas. Estes, que representavam mais de 20% dos processos até 2010, hoje representam algo em torno de 7% dos processos apreciados conclusivamente.

¹⁴² Acórdãos são as deliberações por excelência do TCU. Além destes, em casos específicos, as deliberações podem consistir, como já mencionado neste trabalho, em atos normativos - como instruções, decisões normativas e resoluções - ou pareceres, como no caso das contas do Presidente da República

Gráfico 4.6 – Detalhamento dos processos julgados conclusivamente TCU (2005-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de Atividades Anuais TCU

Este dado confirma a estratégia do Tribunal de reduzir o número de responsáveis que terão suas contas julgadas ordinariamente pela adoção do critério de “risco, materialidade e relevância” implementada pela IN 63/2010, que vigorou até 2020. E esse número tende a diminuir ainda mais com a edição da nova Instrução Normativa regulando o tema: a IN 84/2020 aumentou a restrição às contas que serão realmente julgadas uma vez que a regra geral passou a ser a publicação das contas no próprio site de cada entidade da administração, sem necessidade de envio ao TCU, salvo para as entidades “mais significativas”.

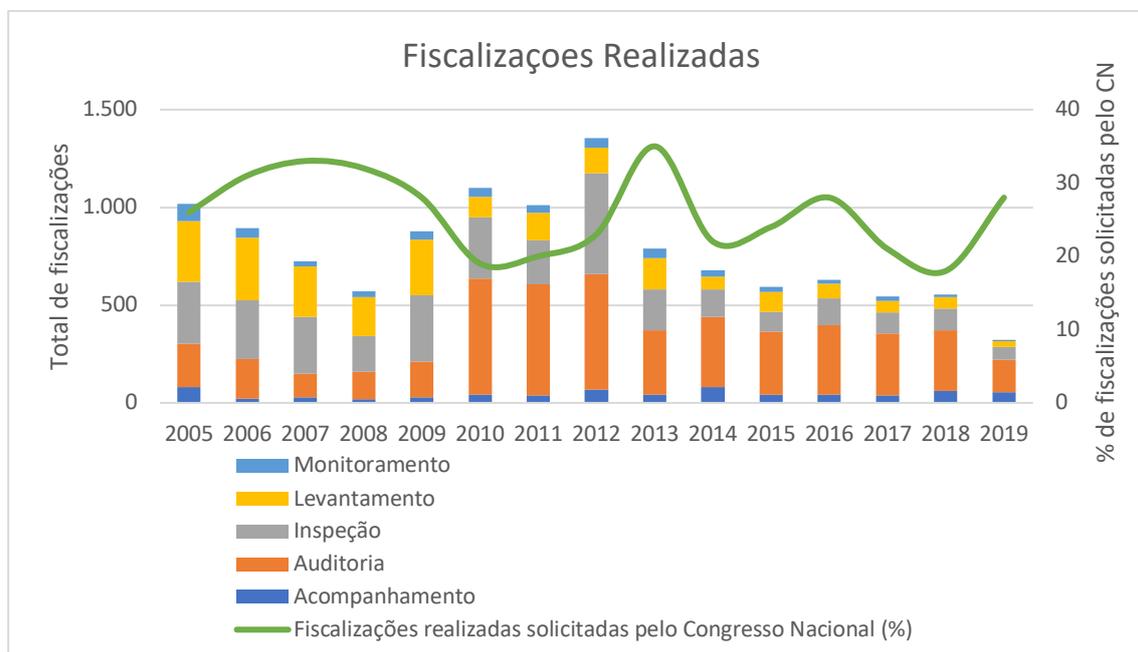
Uma outra estratégia comum do TCU tanto aos atos de pessoal como às prestações de conta foi envolver progressivamente o controle interno no encaminhamento dos dois tipos de atividade, transferindo especialmente à CGU a atribuição de atuar previamente nestes processos emitindo pareceres antes de serem remetidos ao Tribunal, permitindo se desincumbir de parte desse trabalho. O movimento de delegação de atribuições ao controle interno se encontra em sintonia com a “evolução” das ISCs no cenário internacional tais quais descritas por Posner e Shahan e discutidas no Capítulo 2.

Desta forma, as duas atividades que mais consumiam energias do Tribunal nos anos seguintes à promulgação da Carta de 1988 – apreciação de atos de pessoal e prestação de contas – vão paulatinamente perdendo proeminência e se refletindo em um realinhamento das

prioridades e esforços do TCU. O que há quanto a essas duas atividades até então centrais é o oposto de uma “explosão”, mas uma retração, seja pelo aprimoramento de sistemas que viabilizaram uma automatização das análises, seja por um deliberado reposicionamento estratégico do Tribunal.

Se essas atividades perdem centralidade e expressam uma contração dos dois principais braços de atuação do Tribunal, em que sentido poderia ter se dado a ampliação explosiva da atuação do TCU? Em termos quantitativos, o número de fiscalizações realizadas sofre um aumento em relação aos números da década de 1990 e atingem um pico em 2012, quando foram realizadas 1353 fiscalizações, mas a partir de então também vem caindo paulatinamente. Proporcionalmente, no entanto, as auditorias – aí incluídas as operacionais, financeiras e de conformidade – ganham relevância, passando a representar a maior parte da atividade fiscalizatória, como aponta o Gráfico 4.7, que demonstra a distribuição das fiscalizações por modalidade, isto é, pelo instrumento de fiscalização adotado. Até 2010, as auditorias representavam cerca de 20% das fiscalizações; a partir de então passam a representar cerca de 50 % delas.

Interessante notar ainda que, apesar de uma mudança no perfil das fiscalizações realizadas pelo TCU, quando se analisa a origem delas há relativa estabilidade ao longo do tempo: o número de fiscalizações originadas por iniciativa do Congresso Nacional oscila em torno de 30% em todo o período analisado. Isso corrobora a noção de “auxiliaridade” já debatida no capítulo anterior, segundo a qual embora o texto constitucional se refira ao TCU como órgão auxiliar ao Poder Legislativo, há amplo poder de agenda do Tribunal no exercício das fiscalizações, uma vez que 70% delas se inicia ou por sua iniciativa própria ou por denúncias e representações encaminhadas diretamente ao órgão.

Gráfico 4.7 – Fiscalizações realizadas (2005-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de Atividades Anuais TCU

O Tribunal não divulga com clareza como as auditorias se distribuem entre as operacionais, de conformidade ou financeiras. Já em termos de força de trabalho alocada, segundo o TCU, as auditorias de conformidade representaram em média 56% da capacidade do órgão (medida em “homens/dia”) no período entre 2013 e 2018, enquanto as operacionais representaram 41 % e as financeiras 3%.¹⁴³ Esse diagnóstico também vai ao encontro do preconizado pela teoria da ‘explosão de auditoria’, segunda a qual a inclusão da auditoria de performance marcaria uma mudança significativa no perfil de atuação dos órgãos de controle mas não substituiria a atuação “tradicional” calcada no exame da legalidade, da conformidade (Power, 2007). É exatamente o que ocorre com o TCU: a auditoria operacional passa a concentrar parcela altamente relevante da força de trabalho do órgão, embora a tradicional análise de legalidade siga sendo predominante. Assim, no que se refere às fiscalizações, a atuação do TCU converge com o diagnóstico internacional da “explosão” marcado pela introdução das auditorias de desempenho mas em convivência com a tradicional forma de auditoria de legalidade.

¹⁴³ A informação não consta dos Relatórios de Atividades, mas do Relatório de Gestão referente à 2018 (TCU, 2019, p. 52-53)

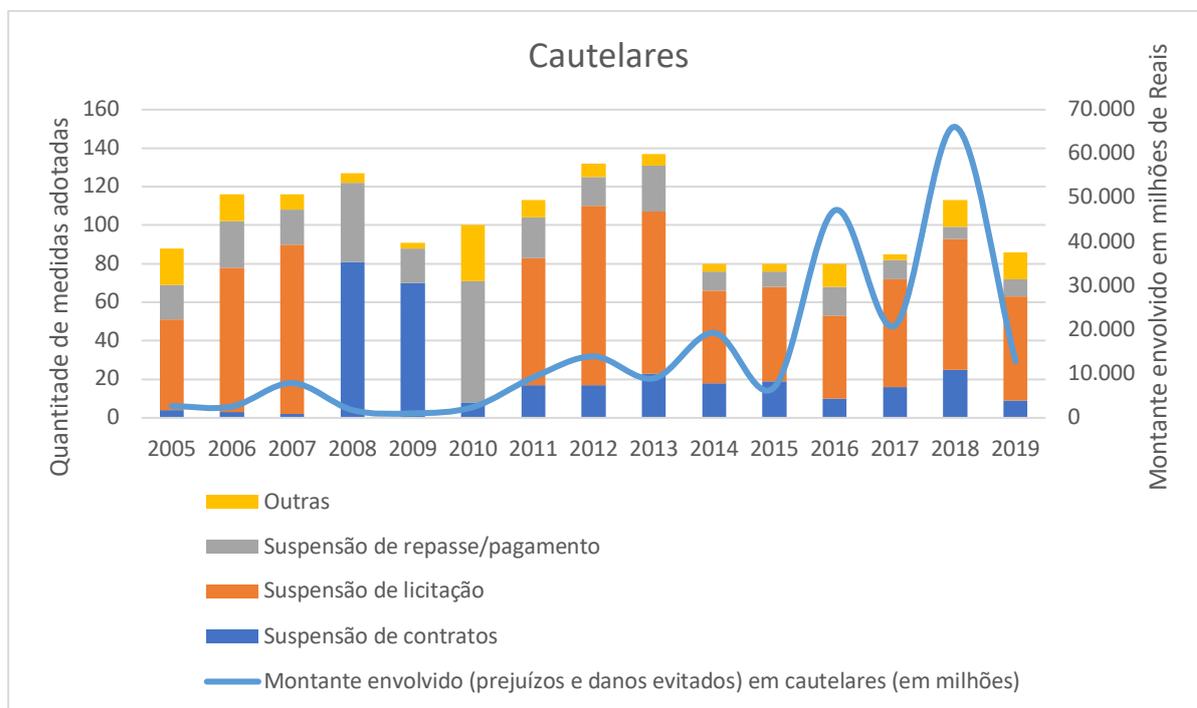
e3) Cautelares e sanções

Completando o quadro da atuação do Tribunal, é digna de análise mais detida aquela frente de atuação que, embora não possa ser vista como uma decorrência imediata do texto constitucional de 1988, tem sido apontada por parcela significativa da literatura mais recente (Tristão, 2019; Braga et al 2020; Jordão, 2020) como expressão mais nítida da expansão do TCU: a ampliação da sua atuação cautelar e sancionatória.

Quanto às cautelares, não se trata aqui da hipótese constitucionalmente prevista de sustação de ato ou da previsão legal de afastamento e o bloqueio temporário dos bens de responsáveis por danos ao erário, para garantir eventual ressarcimento aos cofres públicos. O objeto aqui é o exercício do “poder geral de cautela”, cujo fundamento é, como visto, o dispositivo do Regimento Interno de autoria do próprio Tribunal, e por isso denominado no indicador anterior de competência auto atribuída, e aplicável potencialmente a qualquer situação de “urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”.

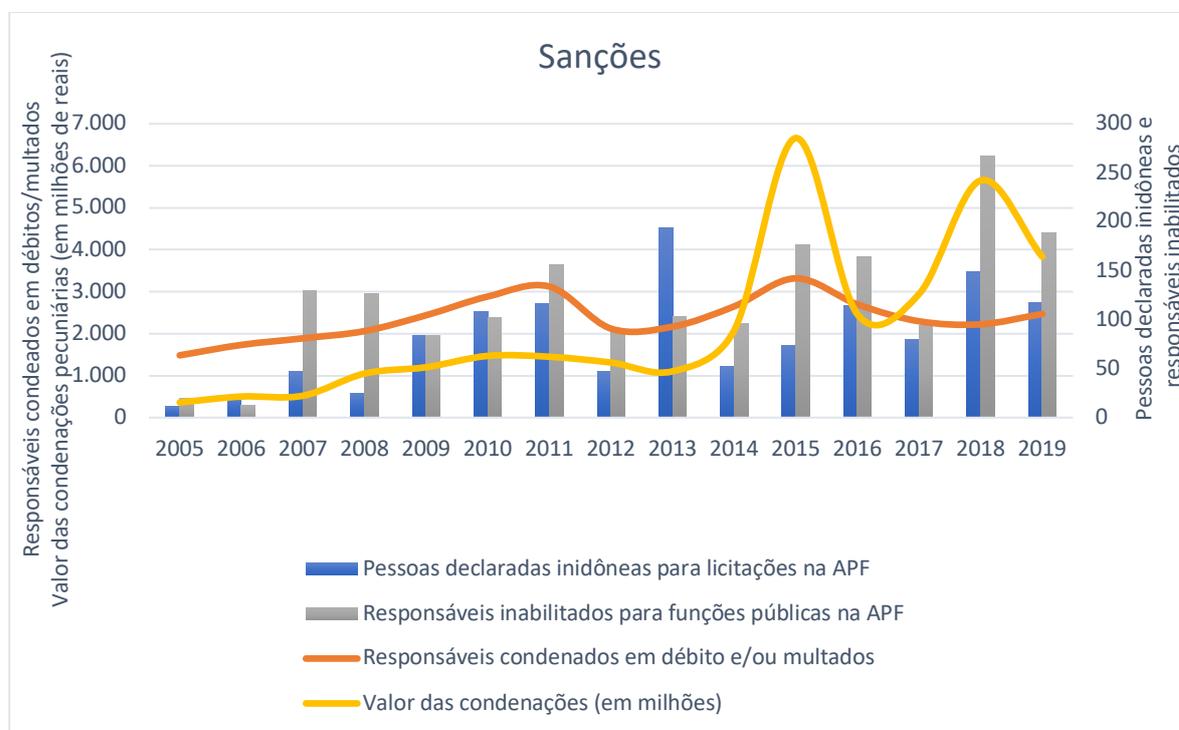
O próprio TCU classifica essas cautelares em quatro categorias: “suspensão de repasse/pagamento”, “suspensão de contratos”, “suspensão de licitação” e uma categoria residual “outros”. As duas primeiras hipóteses, como tratado no capítulo anterior, podem ser vistas como burlas à sistemática constitucional que reservou procedimento específico para sustação de contratos, com necessária intervenção do Poder Legislativo (Willeman, 2017). A atuação em procedimentos licitatórios tem tratamento bastante específico na legislação (art. 113 da L. 8666/93), mas em nome do “poder geral de cautela” do Regimento Interno tem se dado de maneira bastante ampla.

O Gráfico 4.8 mostra a distribuição destas medidas cautelares por espécie e o montante de dinheiro envolvido nelas, o que o Tribunal denomina de “prejuízos e danos evitados”

Gráfico 4.8 - Medidas cautelares adotadas (2005-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de Atividades Anuais TCU

O perfil das medidas varia consideravelmente ano a ano. Já o valor financeiro delas, isto é, os “prejuízos e danos evitados”, oscilou, mas apresentou tendência expansionista a partir de 2011, estando sempre em patamares superiores a 10 bilhões de reais por ano, atingindo a expressiva cifra de 66 bilhões de reais no ano de 2018. Aqui, mais uma vez, pode-se identificar movimento similar de atuação seletiva já identificada anteriormente: a ‘explosão’ se dá não na quantidade de medidas cautelares adotadas, estáveis em torno de 80 por ano, mas nos bilionários valores envolvidos nelas. Menos atos, maiores proporções.

Gráfico 4.9 – Sanções aplicadas (2005-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de Atividades Anuais TCU

No que se refere às sanções, o Gráfico 4.9 apresenta sua distribuição no período. Há dois tipos de sanção, como visto no capítulo anterior: as de natureza pecuniária e as não pecuniárias. As primeiras são essencialmente as multas. As imputações em débito, tecnicamente, não são consideradas sanções, mas responsabilizações civis. Ainda assim, o TCU inclui em uma mesma categoria todas as condenações pecuniárias, sejam elas débitos ou multas, e portanto são apresentadas conjuntamente nos Gráfico 4.8 e nas discussões que se seguem. Já as sanções de caráter não pecuniário são a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação.

Aqui há dois padrões. Em relação às de caráter não pecuniário, há uma elevação do número de pessoas tidas como inidôneas ou inabilitadas. Speck (2011) já apontava essa tendência de aumento desde o início dos anos 2000. Uma hipótese aventada pelo autor é que a aplicação deste tipo de sanção independe da intervenção de outros órgãos, enquanto nas sanções

pecuniárias há necessidade de intervenção da Advocacia Geral da União (AGU) para cobranças judiciais dos valores. Assim, o Tribunal teria ampliado a aplicação das sanções em que se pode fazê-lo de maneira autônoma e independente (Speck, 2011, p. 145).

Em relação às condenações em débito e multa, há um padrão similar ao já destacado em outras frentes de atuação: o número de responsáveis condenados tem se mantido estável em torno de 2400 por ano, depois de picos de mais de três mil condenações; o valor destas mesmas condenações, no entanto, apresenta nítida tendência de aumento, especialmente a partir de 2013. Exatamente o mesmo comportamento das cautelares, em que há menos atos condenatórios sendo praticados, mas a relevância em termos de valores envolvidos tem crescido significativamente. O resultado concreto dessas condenações pecuniárias, no entanto, não é tão nítido - como se verá no capítulo seguinte. Isto porque em não se tratando de servidor público cujo valor da condenação possa ser descontado dos salários ou proventos, a execução dos valores se dá por via de ação judicial autônoma a cargo da AGU e cujo êxito na cobrança não é objeto de divulgação por parte do TCU.

Para este indicador, portanto, a hipótese da explosão também se confirma, tanto na convergência com o diagnóstico internacional do papel das auditorias operacionais, que leva a atividade fiscalizatória a novos domínios sem afastar a verificação tradicional de legalidade, mas também por indicar, em uma perspectiva macro, como a atuação do Tribunal passa a atingir cifras bilionárias em termos de condenações e de prejuízos supostamente evitados, em contraste com a redução do número global de processos apreciados.

f) Assimetrias entre controladores e controlados

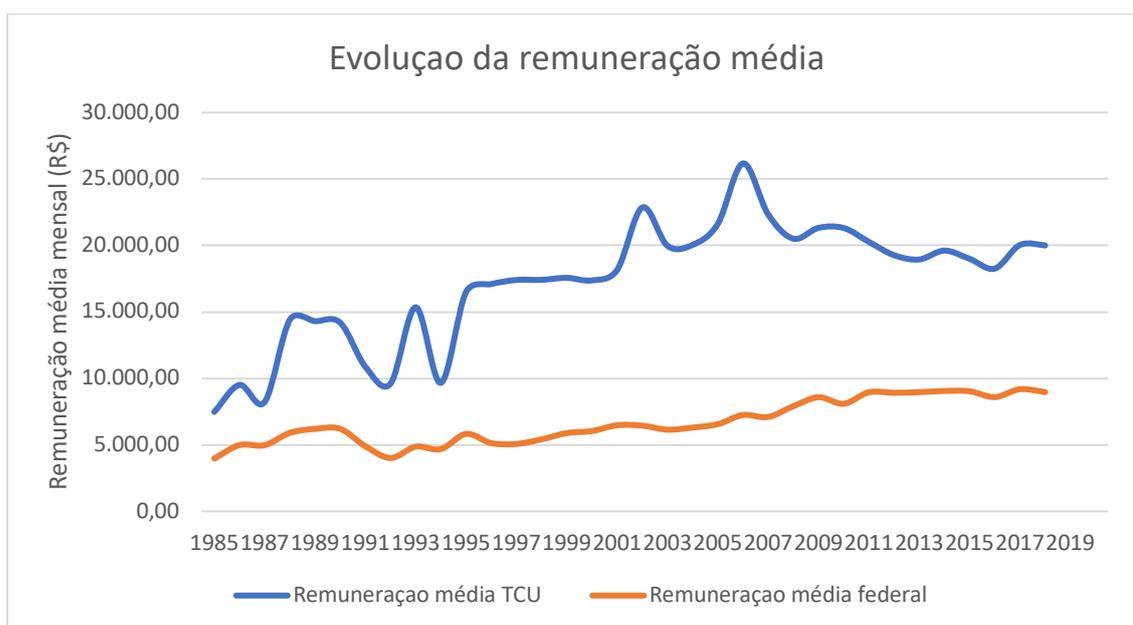
Por fim, o último indicador para compor o quadro avaliativo da “explosão” se refere à dimensão que, segundo apontado pela literatura, seria uma das expressões mais evidentes do fenômeno no caso brasileiro: as assimetrias que se construíram entre controladores e controlados. (Grin, 2020; Olivieri, 2016). Essas assimetrias se traduziriam em corpos de controle significativamente mais qualificados e mais bem remunerados do que os responsáveis pela gestão e execução das políticas públicas

Fernando Filgueiras, ao debater o tema, aponta como do ponto de vista da remuneração das carreiras dos órgãos de controle, as médias e medianas dos valores percebidos pelos seus

servidores são as mais altas do serviço público federal. Em um exercício de comparação da média das remunerações brutas de servidores dessas instituições com as remunerações dos demais órgãos do Poder Executivo, “percebe-se um fosso que separa as burocracias do controle no que concerne às burocracias responsáveis pelo processo de implementação e gestão de políticas públicas.” (Filgueiras, 2018, p. 369).

Como o conjunto de servidores sujeitos diretamente ao controle do TCU abrange todos os vinculados aos três poderes da União¹⁴⁴, o exercício que se proporá aqui é comparar a remuneração média dos servidores do TCU, independente do cargo que ocupem, com a remuneração média dos servidores federais do Executivo, Legislativo e Judiciário considerados conjuntamente. Para tanto, utilizam-se dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia. Os valores são corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE e os resultados são exibidos no Gráfico 4.10¹⁴⁵

Gráfico 4.10: Comparativo de remunerações médias (1985-2019)



Fonte: RAIS/ME e Atlas do Estado Brasileiro/IPEA

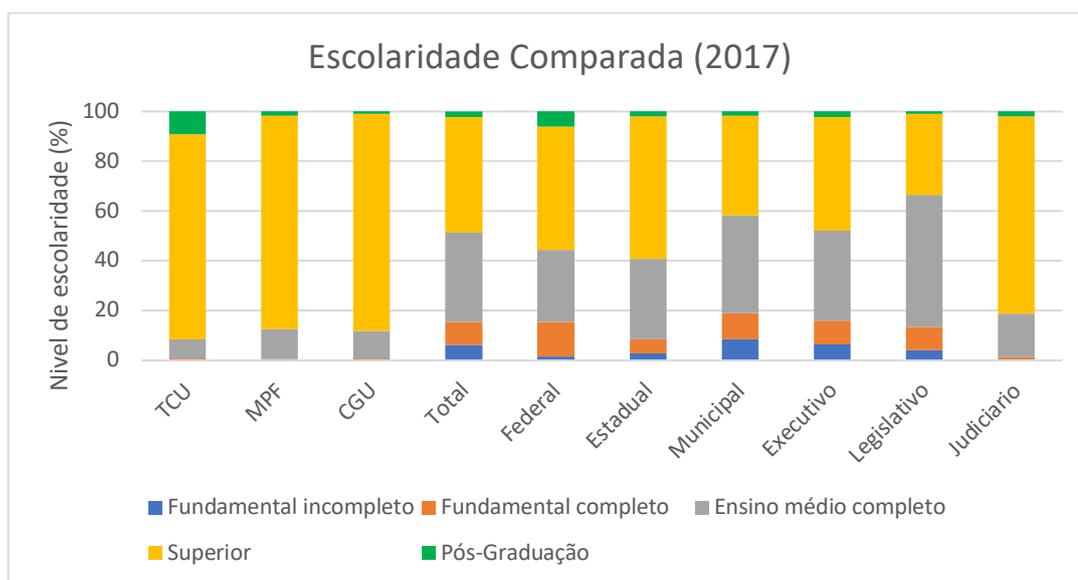
¹⁴⁴ Diz-se “diretamente” porque, como visto, além dos servidores da União, servidores das demais esferas federativas também podem estar indiretamente sujeitos ao controle do TCU na medida em que sejam responsáveis por recursos públicos da União que não se caracterizem como transferências constitucionais obrigatórias. Ainda assim, outras atividades de controle do TCU – como registro de atos de admissão e aposentadoria – se aplicam exclusivamente aos servidores da União.

¹⁴⁵ Como detalhado na Introdução, os dados referentes ao TCU são extraídos da RAIS a partir do CNPJ raiz do órgão – 00.414.607 – que abrange a Sede, as 26 Secretarias de Controle Externo nos Estados e o Instituto Serzedello Corrêa. Os dados referentes a remuneração média federal foram extraídos do Atlas do Estado Brasileiro/IPEA, disponíveis em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. O mês de referência aplicado aqui para correção dos valores (01/2019) foi estabelecido pelo Atlas do Estado Brasileiro/IPEA e por isso não converge com o adotado para correção de rubricas orçamentárias anteriormente apresentado.

Evidencia-se assim que, mesmo estendendo-se a análise de Filgueiras para todo o conjunto de servidores da União, inclusive do Legislativo e Judiciário, que percebem salários em média superiores ao Executivo, o diagnóstico permanece o mesmo: há um fosso remuneratório que se amplia especialmente a partir de meados da década de 1990.

Já sob o ponto de vista da escolaridade, um exercício comparativo também tomando por base os dados da RAIS revela que as assimetrias entre controladores e controlados se mostram igualmente nítidas. O Gráfico 4.11 abaixo toma por base dados de 2017 da RAIS e traça uma comparação das escolaridades declaradas para os servidores do TCU, MPF e CGU, de um lado; e o perfil de escolaridade médio por poder e por esfera de governo, além do perfil médio do setor público como um todo, abrangendo todos os poderes e esferas (“Total”).¹⁴⁶ Os percentuais refletem a distribuição do quadro de servidores por faixa de escolaridade em cada caso, independente do cargo que ocupem dentro do órgão

Gráfico 4.11: Escolaridade Comparada Controladores x Controlados (por faixa, 2017)



Fonte: RAIS/ME e Atlas do Estado Brasileiro/IPEA

As diferenças do perfil de escolaridade dos integrantes de carreiras de controle *vis-à-vis* o perfil médio para as demais esferas e poderes são bastante claras. E mesmo em comparação

¹⁴⁶ A extração dos dados de escolaridade por órgão seguiu o mesmo procedimento do levantamento anterior: para dados do TCU, foram extraídas da RAIS as informações referentes aos servidores vinculados ao CNPJ raiz do órgão (00.414.607). O mesmo procedimento foi utilizado para o MPF (26.989.715) e para a CGU (05.914.685 e 26.664.015). Para os dados gerais e desagregados por poder e esfera foram utilizadas as consolidações feitas pelo Atlas do Estado Brasileiro/IPEA

com os demais órgãos de controle, o TCU é o que apresenta maior proporção de servidores com pós-graduação, indicando assim contar com um quadro realmente diferenciado e qualificado de servidores: ainda que conte com carreira de nível médio, na prática apenas 8% dos quadros possuem essa formação, ao passo que mais de 91% dos quadros possuem nível superior, sendo 82% dos quadros com graduação e 9% com pós-graduação, segundo dados da RAIS.

As informações constantes na RAIS são as que permitem uma comparação transversal de dados de escolaridade entre servidores públicos, mas nem sempre refletem os dados mais atualizados de qualificação após o ingresso dos servidores no respectivo órgão. Isto porque a alimentação das informações é feita usualmente no momento da admissão ao órgão e eventuais aprimoramentos no nível de escolaridade ao longo da vida funcional dos servidores podem não se ver refletidos nesta base. Nesse sentido, ao se complementar as informações da RAIS com aquelas disponíveis no Relatório de Gestão do TCU, vemos uma convergência nos patamares gerais: segundo o Relatório de Gestão 2017, o Tribunal contava com 8,8% dos quadros com ensino médio e 91% com nível superior – em sintonia fina com os dados da RAIS. No entanto, o percentual de servidores com pós graduação não seriam apenas 9% informados na RAIS, mas impressionantes 34% dos quadros. Isto pode ser explicado, como aponta Eduardo José Grin (2020) pelo relevante papel que o Instituto Serzedello Correa na qualificação dos quadros do TCU, oferecendo diversos cursos de especialização lato sensu aos servidores, em uma estrutura de capacitação sem par na Administração Pública brasileira.

Aqui também há um nítido contraste com a realidade dos quadros de pessoal do Tribunal do início dos anos 1980, quando a qualificação do corpo técnico era tida como insatisfatória nas palavras de Régis Marques:

O treinamento do seu pessoal técnico, em que pese à boa vontade e ao grande esforço dos Ministros-Presidentes e a freqüência com que são realizados os cursos com essa finalidade, é insatisfatório em comparação com o treinamento na área das empresas estatais, onde a maior freqüência é explicada pela maior disponibilidade de recurso (Marques, 1982, p. 34)

Portanto, sob o ponto de vista tanto da remuneração como da qualificação dos quadros, há consideráveis assimetrias entre controladores e controlados e o TCU ocupa posição de destaque no setor público, mesmo se comparado com outros órgãos de controle. Esse retrato fecha a caracterização de um quadro mais amplo que a partir de 1988 revela a proeminência que o sistema de controle e o TCU em especial passaram a desempenhar, confirmando assim, desta forma, a hipótese de “explosão de auditoria” aqui debatida.

4.3 SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente capítulo buscou aferir a aplicabilidade da teoria da “explosão da auditoria”, amplamente descrita na literatura para o contexto europeu, em relação à conformação que o Tribunal de Contas da União passou a ter a partir da Constituição de 1988. O objetivo era avaliar se a ampliação das capacidades estatais de controle estabelecida a partir da CF/88 poderia ser caracterizada como uma “explosão”, tomando por base o caso do TCU.

Para tanto, foram construídos, em sintonia com a literatura, seis eixos de indicadores a fim de mensurar o fenômeno. O desencadeador no caso brasileiro não é um conjunto genérico de reformas, nem uma ruptura abrupta trazida pelo texto constitucional, mas a CF/88 parece pavimentar caminho para mudanças graduais que se acentuaram nos últimos anos e se materializam em aumentos em termos quantitativos e orçamentários mas que se caracterizam, sobretudo, por uma ampliação do âmbito de atuação do órgão combinado com uma seletividade de agenda.

Há para praticamente todos os indicadores convergências com o diagnóstico internacional, ainda que com significativas peculiaridades. Com relação ao quantitativo de servidores e orçamento, a expansão pós 1988 é marcante. Em relação à independência do órgão, há estabilidade em relação aos regimes anteriores, mas em elevados padrões de autonomia, em alinhamento a orientações internacionais sobre o tema. Alguns diagnósticos em relação a implicações na mudança na forma de escolha dos ministros do Tribunal e conseqüentemente do seu perfil foram relativizadas.

No que tange às competências do órgão, ainda que a nova Carta não tenha trazido expressivas mudanças, a inclusão de um novo tipo de auditoria focada na análise de eficiência converge com a descrição do fenômeno no cenário internacional. Além disso, sucessivas ampliações da competência, tanto do ponto de vista legal como infralegal corroboram o quadro expansivo.

A atuação *in concreto* do Tribunal caminha no mesmo sentido. De maneira geral, uma análise da atuação do TCU a partir de 1998 tem indicado uma expansão, no entanto, seletiva. O Tribunal nitidamente vem convergindo sua atuação para temas que julga de maior impacto, reduzindo em diversas frentes o número total de processos ou condenações mas ampliando as proporções de sua atuação nessas mesmas frentes a cifras bilionárias. As duas frentes de ação que mais consumiam energia do Tribunal quando da promulgação da CF/88 – prestações de

contas e apreciação de atos de pessoal – vão perdendo gradativamente proeminência no cotidiano do Tribunal. A grande novidade da Constituição em sintonia com outras ISCs ao redor do mundo – as auditorias operacionais – é que estas assumem posição importante na atuação do Tribunal sem, contudo, afastar as tradicionais auditorias de conformidade que seguem consumindo a maior parte da capacidade do Tribunal, também em sintonia com o diagnóstico da implementação desta modalidade de auditoria mundo afora. Mesmo a mais antiga de suas competências e em caráter auxiliar ao Poder Legislativo – o parecer prévio das contas presidenciais – ganha um caráter ampliativo em termos de proporções nos últimos anos, tanto pela inação do Congresso Nacional em dar uma manifestação definitiva quanto às contas anuais, o que acaba por dar ares de definitividade à manifestação prévia da Corte, mas, especialmente, pela centralidade que teve no afastamento da presidente Dilma Rousseff, a partir do julgamento das contas do exercício de 2014, rompendo com uma tradição meramente ritualística de aprovação das contas que datava da década de 1930 do século passado.

Por fim, talvez a maior peculiaridade do caso brasileiro resida no último ponto analisado, que não conta com paralelo nos diagnósticos internacionais: as assimetrias tanto em termos salariais como de qualificação dos controladores em relação aos controlados. Há, em relação a esses aspectos, um nítido fosso separando o controle da gestão.

A análise em conjunto de todos os achados parece confirmar a hipótese de explosão. Não apenas houve um fortalecimento das capacidades burocráticas do TCU, como a desagregação do fenômeno a partir dos indicadores propostos em sintonia com a literatura internacional confirma em todas as dimensões a ocorrência da explosão, com as idiossincrasias destacadas. Não se tratam também de fatores meramente conjunturais, mas de aspectos estruturais que se fundam não apenas na Constituição de 1988 como também em diversos dispositivos legais e infralegais, tal qual debatido.

O diagnóstico suscita então um questionamento: teria o desenho institucional pós 1988 apostado demasiadas fichas no controle em detrimento do restante da gestão? Ou, em uma metáfora futebolística, teria o constituinte feito uma aposta em muita zaga para pouco ataque? A resposta para essas questões estaria não apenas na constatação ou não de uma explosão, como se pretendeu realizar aqui, mas na análise dos impactos que ela teria gerado. A busca da mensuração dos impactos do redesenho do TCU e a aferição de uma possível sobrecarga de accountability decorrente da sua atuação serão objeto do capítulo seguinte.

5 A SOBRECARGA DE ACCOUNTABILITY E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O controle nunca é demasiado quando se trata de gasto público

Min. Vital do Rego, Ac. 1407/2018-Plenário

Uma vez examinada a hipótese da explosão de auditoria para o caso do TCU, resta averiguar se a caracterização expansionista, observada em diversas frentes no capítulo anterior, representa apenas o fortalecimento das capacidades estatais, com ampliação da atuação e um empoderamento do Tribunal - tanto em termos institucionais como dos seus quadros individuais - ou se é possível se extrair quais são os resultados concretos – e eventualmente negativos - desta atuação expansiva. Em síntese, trata-se de debater aqui se é possível mensurar os efeitos reais da ideia do “quanto mais controle, melhor” que predominou no rearranjo da “rede de accountability” no Brasil (Alves e Calmon, 2008; Guimarães, 2016; Pereira, 2019b; Oliveira e Halpern, 2020) buscando avaliar se esse redimensionamento dos órgãos de controle atingiu e se limitou aos objetivos idealizados – tanto do ponto de vista individual do Tribunal quanto sistêmico - ou se é possível se falar em uma “sobrecarga” de accountability para o caso brasileiro, sempre com o foco no TCU.

Para tanto, a primeira seção fará uma recapitulação teórica do da sobrecarga de accountability com vistas a se chegar a quatro fatores da ocorrência do fenômeno, que serão tomados como indicadores a serem testados. Em seguida, se buscará em uma revisão da literatura internacional compreender as estratégias de mensuração do impacto das ISCs mundo afora, e em seguida, como de fato instituições de referência no tema avaliam e reportam seus resultados. Traçado o panorama internacional, se analisará como o TCU se posiciona no debate e a forma de mensuração dos impactos de sua atuação, buscando-se esgotar todas as evidências disponíveis, tanto internas como externas ao órgão. Por fim, será feito um balanço crítico das informações disponíveis sobre o impacto do Tribunal para se avaliar a hipótese de sobrecarga de accountability se evidencia no caso brasileiro.

5.1 RECAPITULAÇÃO TEÓRICA, CONSTRUÇÃO DE INDICADORES E INSERÇÃO DO TCU NO DEBATE

O conceito de sobrecarga de accountability, como visto, ainda que remonte às origens das discussões sobre administração pública (Koppell, 2005) e já tenha sido empregado pela literatura no final do século passado (Brennan, 1999; Braithwaite, 1999), foi sistematizado por Arie Halachmi para designar o resultado de esforços descoordenados para garantir a accountability, independentemente de custos de oportunidade (Halachmi, 2014, p. 560). Pode ser considerado um conceito guarda-chuva sob o qual se encontram diversas formas de manifestação do fenômeno que, em síntese, apontam para o fato de que o excesso de ênfase na accountability pode resultar em comprometimento não intencional, mas sistemático, de eficiência e eficácia.

Dentre as expressões do fenômeno estão a criação de novas camadas burocráticas de normas e procedimentos que geram mais incerteza que eficiência (Bovens, Schillemans e Hart, 2008, p 228), o engessamento ou ossificação da gestão, isto é, a busca por atitudes que otimizem resultados fáceis e seguros em detrimento da inovação (De Bruijn, 2002, p.582), o incentivo a “evasão de culpa” e “jogos de empurra” focados em atitudes defensivas, hipercautelosos e que buscam a transferência de responsabilidades a terceiros (Hood, 2014, p. 608). Ocorreria assim o “paradoxo da accountability”: em nome da busca pela eficiência da administração, as novas rotinas burocráticas onerosas estabelecidas e os incentivos perversos gerados acabam operando contrariamente à eficiência almejada.

Sob o ponto de vista do desenho institucional, umas das manifestações mais claras da sobrecarga se reflete na multiplicidade de controles. A fragmentação da accountability em uma pluralidade de órgãos de controle com atuação sobreposta gera expectativas conflitantes nos gestores (Klinger et al, 2002, p. 120) que se traduzem em demandas conflitantes, aquilo que Jonathan Koppell denominou de “desordem de múltiplas accountabilities” (Koppell, 2005, p 105).

Em suma, essas expressões revelam como a ampliação das esferas de accountability podem gerar efeitos indesejados porém sistemáticos, e até mesmo paradoxais, já que acabam minando a eficácia e a eficiência da gestão pública, justamente as bandeiras que a ampliação da accountability visava levantar. Uma discussão teórica pormenorizada das distintas

manifestações da sobrecarga de accountability já foi feita na seção 6 do Capítulo 2. Convém aqui sintetizar, para efeitos de análise, que a sobrecarga de accountability se veria presente na ocorrência de um dos seguintes quatro fatores de expressão, que serão tomados como indicadores do fenômeno:

a) Adição de novas camadas normativas que gerem incertezas sobre os parâmetros de controle a serem seguidos;

b) Pluralidade de atores que resultam em sobreposição de controles e acarretam expectativas conflitantes nos controlados;

c) Desconsideração dos custos - financeiros e de oportunidade - na imposição de medidas de controle, cuja implementação pode se revelar mais onerosa do que o benefício que se pretendeu perseguir;

d) Como resultado dos anteriores, criação de incentivos adversos nos gestores públicos, que passam a adotar estratégias defensivas ou inativas, minando a busca da eficiência que orientaria todo o processo

No presente capítulo, se buscará testar a hipótese de que a teorização é aplicável também ao caso brasileiro, sob a perspectiva da atuação do TCU. Não faltam menções na literatura nacional recente sobre um a ocorrência de um “apagão das canetas”, atribuída em grande medida à atuação do órgão (Dutras e Reis, 2020; Grin, 2020; Oliveira e Halpern, 2020), que levaria à paralisia dos gestores públicos brasileiros ou ainda ao espraiamento do sentimento de medo na administração pública brasileira.

Para além das especulações teóricas, avaliar se há uma sobrecarga da atuação dos órgãos de controle requer que se mensure e avalie, em termos concretos, os impactos decorrentes de sua atuação. Levantadas as evidências disponíveis para o TCU nas seções imediatamente subsequentes, os quatro fatores de expressão acima apontados serão ao fim testados como indicadores da ocorrência do fenômeno para o caso brasileiro.

Dada a natureza das dimensões que se busca avaliar, a construção dos indicadores aqui propostos possui caráter mais complexo que o exercício realizado no capítulo anterior para avaliação da hipótese da “explosão”. A pluralidade de fontes de dados, que permitiu a conjugação de registros administrativos de diversas origens para exame da hipótese anterior,

também se mostrará mais limitada. Isso implica que boa parte dos esforços do presente capítulo se concentrará em compreender as estratégias possíveis de mensuração do impacto da atuação das ISCs e levantar todas as evidências disponíveis para o caso do TCU. Objetivando mensurar os efeitos da atuação do TCU inicialmente se buscará como a literatura internacional trata o tema e como outras ISCs de referência no cenário internacional contabilizam e reportam seus impactos.

5.2 MENSURANDO O IMPACTO DAS ISCS: REVISÃO DA LITERATURA

Embora haja pouca dúvida de que a atuação da atividade fiscalizatória das ISCs tenha algum efeito - direto ou indireto, desejado ou indesejado -, há relativo consenso de que é muito difícil medir os seus resultados reais (Lonsdale, 2008; Cordery & Hay, 2017; Bonollo, 2019). Esse desafio será levado a cabo a partir de duas frentes: uma revisão da literatura existente sobre o assunto, e um exame concreto de como ISCs que são tidas como referência no plano internacional tratam e comunicam o tema atualmente.

Um dos primeiros levantamentos de revisão de literatura produzido sobre o tema foi feito por Eddy van Looke e Vital Put (2011), tomando por base quatorze estudos empíricos conduzidos entre os anos 1980 e a primeira década dos anos 2000, e já apontavam para pluralidade de resultados da atuação das ISCs e da diversidade de maneiras de avaliar seus impactos. Como resultado, concluíam, com foco nas auditorias de performance, que o trabalho das ISCs parecia não ser “uma perda de tempo”, embora seu impacto possa ser algumas vezes “lento e sutil” ou em outras “rápido e explícito”. Mas deixavam muitas dúvidas no ar:

Que fatores contribuem para o seu impacto? Ainda existe muita incerteza sobre isso. Algumas variáveis quase não são mencionadas nas pesquisas existentes (incluindo características do sistema político-institucional, a qualidade do processo de auditoria e a difusão dos resultados da auditoria). Não sabemos se o impacto é mais forte quando as auditorias são realizadas a pedido do parlamento ou iniciadas por ISCs, ou sobre as relações causais que podem existir entre uma série de fatores e o impacto que eles podem ter (por exemplo, a relação entre a mídia e a atenção do Poder Legislativo e seu impacto decorrente) A natureza e o peso das relações causais não são considerados nesta pesquisa. Nem sabemos se, ou em que medida, o papel duplo das SAIs como fiscalizador (“*wahitdog*”) e conselheiro (“*counsellor*”) tem influência no impacto das auditorias. (Van Looke e Put, 2011, p. 201)

Recentemente, Elisa Bonollo empreendeu uma nova análise da literatura existente sobre os resultados da ação das ISCs. Em síntese, a autora realizou um levantamento, nos principais repositórios, de artigos publicados sobre o tema das instituições superiores de controle e os diversos tipos de auditorias por elas realizados¹⁴⁷, no período compreendido entre 1990 e 2015. Seu objetivo era obter uma visão ampla sobre estudos teóricos e empíricos acerca dos resultados das ISCs. Após um levantamento inicial de 596 artigos, foi feita uma filtragem para restarem apenas aqueles que tratassem de abordagens empíricas ou teóricas dos resultados (“*outcomes*”) da atividade de auditoria das ISCs, resultando numa relação final de 40 artigos. (Bonollo, 2019, p.2)

Para o presente trabalho, procedeu-se a uma complementação do referido levantamento, utilizando-se os mesmos procedimentos, porém ampliando-se o espaço temporal para incluir a produção mais recente, com publicações realizadas entre 2015 e 2020, bem como incluindo-se a produção de interesse referente ao período 1990-2005 que, por alguma razão, não estava contemplada. Ao final foram analisados 50 artigos. O Anexo I apresenta um resumo da revisão da literatura, por periódico, para todo o período em análise, objeto de debate neste capítulo.

Em linhas gerais, Bonollo já apontava grande concentração de trabalhos focados na análise de uma única realidade nacional – preponderantemente escandinava ou anglo-saxônica - e centrados nos impactos da auditoria de performance, com pouca atenção para auditoria “tradicional”. O diagnóstico geral permanece inalterado com a ampliação do universo de análise aqui empreendida, embora os anos recentes tenham visto algum incremento de estudos comparativos, ainda que sigam restritos ao contexto de países nórdicos ou integrantes da Commonwealth (como Johnsen, 2019) com exceções pontuais (como Reichborn-Kjennerud et al, 2019).

É possível identificar na literatura achados os mais diversos para o resultado da atuação das ISCs, embora, na maior parte dos casos, sejam raramente apresentados indicadores comparáveis – sejam quantitativos ou qualitativos - predominando, via de regra, as descrições de caráter meramente pontual e geograficamente circunscritas. Ainda assim, eles podem ser claramente divididos em dois eixos, tanto quanto ao tipo de resultado quanto à forma de expressá-los: de um lado eles podem ser classificados em resultados financeiros e não financeiros; de outro entre efeitos positivos do controle e os efeitos colaterais eventualmente

¹⁴⁷ A busca foi realizada em artigos publicados em língua inglesa, em periódicos internacionais a partir das seguintes palavras-chave, que deveriam estar presentes no título ou no *abstract*: “supreme audit institution”, ‘performance audit’, ‘financial audit’, ‘value-for-money audit’, e ‘value for money audit’ (Bonollo, 2019, p. 1)

gerados por sua atuação. A tabela 5.1 apresenta estes 3 grupos que serão tratados na presente seção:

Tabela 5.1 – Sistematização da literatura de impacto das ISCs

Resultados das ISCs	Desejados	Colaterais
Financeiros	I (Ex: Economias)	III (Ex: Medo e paralisia)
Não Financeiros	II (Ex: Recomendações aceitas)	

Fonte: Elaboração do autor

Ao final, o que estes trabalhos da literatura pretendem é realizar uma avaliação da performance das ISCs, isto é, submeter de alguma maneira as ISCs ao tipo de avaliação de desempenho que elas próprias passaram a realizar em relação ao restante da administração pública nos últimos anos. A diversidade de achados está intimamente ligada à diversidade de parâmetros utilizados nesta avaliação deste desempenho, como se verá adiante.

(i) Resultados desejados financeiros

O resultado abstrato da atuação desejada dos órgãos de controle é comumente designado na literatura como “valor público” (“*public value*”), isto é, o valor que a atuação destes órgãos agregaria à sociedade, abarcando não apenas a noção de eficiência, mas também de legitimidade dos serviços públicos¹⁴⁸. A INTOSAI, em documento específico, destaca como é importante que as ISCs reconheçam os “valores e benefícios” de sua atuação e demonstrem isso não apenas ao Poder Legislativo, a quem muitas vezes guardam relação, mas à sociedade como um todo.¹⁴⁹ Não há, contudo, uma definição ampla e consensual do que venha a ser esse “valor público” que as ISCs devem entregar.

Nobuo Azuma (2004) sustenta que as ISCs devem ser capazes de demonstrar claramente às pessoas os resultados por elas atingidos, cumprindo assim seu dever de

¹⁴⁸ Para uma discussão conceitual aprofundada sobre “valor público” conferir.: Moore, 1995, 2013; Bryson et al, 2015; Hartley et al, 2017.

¹⁴⁹ INTOSAI, ISSAI 12 /INTOSAI-P12

accountability perante à população. Para tanto, devem ser capazes de explicar com antecedência quais os resultados que planejam alcançar e apresentar seu progresso de forma regular e contínua. Nos dizeres de Carolyn Corderey e David Hay, “como ‘vigias de valor público’ (Moore & Gates, 1987), as ISCs têm a responsabilidade de fornecer e relatar ao público o valor que eles entregam” (Cordery e Hay, 2019, p. 138).

Christopher Pollitt e Hilka Summa já indicavam a relevância conjugada com a escassez de evidências sobre o tema desde o final da década de 1990: enquanto órgãos estatais, que têm como missão tornar a administração pública *accountable*, uma pergunta que lhes parecia particularmente negligenciada era exatamente como as ISCs mantinham a si mesmas *accountables*. E questionam:

Como eles se justificam perante seus públicos e até que ponto oferecem relatos de suas próprias performances? Dados os impactos significativos que as atividades de saís podem ter dentro do governo, e a importância geral que é hoje atribuída ao desempenho e responsabilidade dos órgãos públicos, uma investigação sobre como os mais altos guardiães da responsabilidade e do desempenho refletem em suas *próprias* atividades parece em atraso. (Pollitt e Summa, 1997, p. 314)

Assim, eles empreendem uma análise dos relatórios anuais de algumas ISCs em busca dessas respostas, isto é, de como as ISCs “explicam a si mesmas”. Identificam dois grandes perfis (ou “campos”), que refletem a atitude dos órgãos em relação à necessidade de prestar contas de seu próprio desempenho: os “gerencialistas” e os “constitucionalistas”. Os primeiros, como o caso do NAO britânico, focam a divulgação da sua atuação nos impactos das suas atividades em termos de economia ou de ganhos de produtividade. Já no campo “constitucional”, pouca ou nenhuma dessas informações é oferecida, uma vez que as previsões constitucionais para funcionamento das ISCs já ofereceriam fundamentos para sustentar sua atuação. É o que ocorre, por exemplo, em casos como o da *Cour de Comptes* francesa, nas quais o foco das divulgações está no seu papel institucional, tal qual esculpido constitucionalmente, e, por consequência, informa-se simplesmente quantas decisões foram tomadas, sem indicação de prazos, custos ou impactos.

Desta forma, no campo constitucionalista, as instituições de controle parecem “colocar-se acima da avaliação de desempenho dirigida ao seu próprio trabalho”, concentrando-se nas discussões públicas com as instituições ou órgãos ‘clientes’, e limitando as discussões sobre si mesmas a descrições de natureza geral. Já no campo ‘gerencialista’, há uma forte necessidade de justificar a atuação dos órgãos, dando detalhes dos “resultados alcançados e do valor agregado para a esfera pública”. (Pollitt e Summa, 1997, p.323). Para os autores, portanto, a existência de fundamentos constitucionais para garantir a existência das ISCs amenizaria, em

algum grau, a pressão por gerar indicadores gerencialistas, uma vez que sua atuação já encontraria respaldo na constituição.

Como apontado, há grande concentração de trabalhos no que a Tabela 5.1 trata como “grupo I” – efeitos desejados financeiros. Embora haja um predomínio de relatos de cunho gerencialistas de resultados das ISCs, a discussão que a literatura trava sobre os ganhos financeiros efetivos da atuação dos órgãos de controle não oferece balizas claras de como estas informações devam ser interpretadas e valoradas. Mary Bowerman, Helen Raby e Christopher Humphrey (2000), por exemplo, ao comentarem uma série de cifras milionárias divulgadas pelo NAO sobre economias financeiras que teriam decorrido da atuação do controle, questionam a ausência de informação sobre como os custos e benefícios foram calculados, levantando dúvidas sobre sua confiabilidade e credibilidade. Tampouco fica claro, em muitos dos casos, o nexos causal entre a ação de controle e as economias supostamente auferidas. Teriam estes benefícios financeiros já sido identificados pelos órgãos auditados e meramente declarados pelos controladores? Seriam as economias de determinados órgãos compensados pelo aumento de despesas de outros, ou representariam uma redução indesejada na prestação de serviços à sociedade? “Em muitos aspectos, tais custos e economias globais, embora sejam formas convenientes de legitimar as atividades das ISCs, provavelmente nunca provarão de forma conclusiva os méritos de tais órgãos.” (Bowerman, Raby e Humphrey, 2000, p. 92). Essa relativização dos benefícios financeiros da atuação do controle é um ponto central na discussão sobre sobrecarga de accountability e será retomada adiante.

(ii) Resultados desejados não financeiros

De momento, convém destacar as demais frentes ou formas de expressão dos resultados das ISCs para além das economias e vantagens financeiras ou orçamentárias da atuação do controle. Jeremy Lonsdale (2000) identifica outras formas das ISCs reportarem seu desempenho para além de benefícios econômico-financeiros: reflexos no Poder Legislativo, mudanças de postura da Administração Pública como um todo, impactos na mídia, avaliações independentes de impacto.

De maneira geral, a mensuração não financeira das melhorias propiciadas pelos órgãos de controle é feita a partir de uma quantificação das recomendações expedidas pelas ISCs que

são aceitas ou implementadas. Assim, o benefício do controle poderia ser expresso não em uma cifra monetária, mas em um percentual de recomendações aceitas e implementadas pelos controlados - os gestores responsáveis pelas políticas públicas- ou pelo parlamento, o que refletiria assim as melhorias de caráter não pecuniário propiciadas pelas ISCs. Um problema desta abordagem, como enfatiza Bonollo (2019), é a pressuposição de que a aceitação de alguma recomendação importaria, por si só, em alguma melhoria na gestão. Lonsdale (2008b) destaca como, em muitos casos, por falta de monitoramento das recomendações das ISCs, é muito difícil separar o que são recomendações “aceitas” das que são “efetivamente implementadas”. E ainda que se identifique uma recomendação de uma ISC e uma correspondente implementação de fato pela administração pública, dúvidas são levantadas sobre a relação causal entre elas: teriam determinadas mudanças sido implementadas como causa da ação do controle ou pelo fato dos próprios gestores terem identificado oportunidades de melhoria? Aqui, uma vez mais, a escassez de evidências empíricas na literatura fica patente. Estudos específicos para o caso israelense, por exemplo, (Alon,2007; Milgron & Schwarts,2008) sugerem baixa relevância prática das recomendações da ISC local, mas são restritos a contextos bastante limitados.¹⁵⁰ Assim, em comum com a mensuração dos efeitos financeiros, o estabelecimento de nexos causais entre as atitudes dos controladores e melhorias na gestão pública é um ponto de fragilidade na determinação dos efeitos não financeiros.

Uma fonte alternativa de mensurar o impacto das ISCs e utilizada de forma relativamente ampla consiste na aplicação de *surveys* aos agentes públicos sujeitos à atuação do órgão com vistas a aferir a percepção destes sobre os resultados (Raudla et al 2015; Reichborn-Kjennerud, 2019). Há também estudos que focam nos impactos da atuação das ISCs em públicos específicos para além da relação controladores-gestores, buscando abarcar a influência em sentido amplo em relação ao Poder Legislativo (a quem, na maioria dos casos estão de alguma forma vinculados) - seja através da percepção de parlamentares sobre os relatórios da ISCs (Wilkins, 1995) ou no número de demandas feitas ao governo a partir deles, como em (Talbot e Wiggan, 2010). Há ainda estudos de caráter mais abrangente, que incluem também, além do Parlamento, os impactos sobre veículos de mídia. O trabalho de Kristin Reichborn-Kjennerud (2014) para o caso da Noruega, por exemplo, apontou que os relatórios da ISC local atraíram apenas uma “atenção moderada”, tanto do Parlamento quanto da mídia.

¹⁵⁰ Alon (2007) realiza um estudo de 22 casos para comparar o efeito das recomendações feita pela ISC das feitas por jornalistas; Milgron & Schwarts (2008) restringem a análise à política de distribuição de água no país.

Lourdes Torres et al (2016) também seguem a estratégia dos *surveys*, mas buscam colher informações sobre os efeitos da atuação diretamente com as instituições de controle. Para tanto, enviaram questionários para 29 ISCs europeias (além de alguns órgãos de controle regionais, onde existentes) ao longo do ano de 2012. Obtiveram retorno de um pouco menos da metade das instituições, e agruparam as respondentes em *clusters* com comportamentos similares para tentar aferir a influência do estilo de administração pública e o grau de reformas administrativas ligadas ao NPM, sem, contudo, se aventurar em alguma estimativa de custo ou impacto financeiro. Ao final, convergem com o diagnóstico de Pollit e Summa (1997) segundo o qual no modelo francês de Corte de Contas os impactos da atuação das ISCs tendem a ser menos evidentes – ou perceptíveis - do que no modelo nórdico/anglo saxônico.

Em comum, todos os estudos que buscam aferir os efeitos não financeiros da atuação do controle - nos diversos públicos potenciais (parlamento, mídia, servidores em geral) e com diversas metodologias (dados objetivos de medidas adotadas ou percepções subjetivas da utilidade e relevância da atuação das ISCs) apontam para uma mesma direção: como os achados são em grande medida inconclusivos em contextos mais amplos e como, portanto, são necessários mais estudos sobre o tema.

(iii) Resultados indesejados

Para avaliação concreta da hipótese de haver uma sobrecarga de accountability, tão ou mais importante que se buscar mensurar os efeitos desejados da atuação dos órgãos de controle está em conseguir aferir os efeitos colaterais ou indesejáveis que atuação destes pode gerar, uma vez que é nesse balanço que se encontra uma chave relevante para se extrair conclusões sobre se o fenômeno se observa ou não. Se a mensuração dos efeitos diretos e desejáveis já se revela uma tarefa árdua, para as externalidades do controle o desafio é ainda maior

Bruno Frey, em artigo seminal do início da década de 1990, já lançava luzes sobre as “distorções sistemáticas” causadas pelos órgãos de auditoria e controle. Identifica distorções de quatro tipos: (a) as do excesso de “racionalidade administrativa”, fruto das amarras ao “estritamente legal” – ou um apego excessivo às normas – o que acaba por minar a eficiência; (b) as decorrentes da sobrevalorização de aspectos orçamentários, deixando de lado oportunidades de melhoria que não se reflitam diretamente em cifras; (c) negligência em relação aos incentivos, com o foco excessivo em apontar problemas e não em buscar estímulos para

melhorias da própria gestão e (d) a “maximização de detalhes”, isto é, a falta de perspectiva na elaboração dos relatórios de auditoria, que comumente atribuem pesos similares a pequenas e grandes ineficiências (Frey, 1994, p. 170-173).

Peter Smith e Frans Leeuw, ainda na década de 1990, discutindo as relações entre o NPM e auditoria de performance, também já vislumbravam os potenciais desafios e dificuldades que poderiam emergir da atuação das ISCs sob esse novo mandato de avaliação de desempenho: ossificação, isto é, a inibição da inovação, além da “visão de túnel”, ou seja, o foco na performance apenas do que pode ser facilmente quantificável (Smith, 1995; Leeuw, 1996). Stuart Kells, em uma sistematização destas primeiras objeções a um resultado necessariamente positivo da introdução da auditoria de performance e ampliação do controle, sintetiza quais seriam os “sete pecados capitais da auditoria de performance” apontados pela literatura, adicionando aos pontos já levantados, outros aspectos como a “busca por manchetes”, levando controladores a buscar de maneira sensacionalista a cobertura da mídia e reafirmando a visão original de Michael Power segundo a qual, ao fim, o processo de auditoria se traduziria em um “ritual de conforto” ou pacificação mais do que um processo de melhoria de desempenho do setor público (Kells, 2011, p. 390).

Em comum, Frey, Smith, Leeuw e a produção acerca das externalidades negativas do controle dos anos 1990 se resumiam a descrições meramente narrativas, sem maiores tentativas de mensuração efetiva ou mesmo um ancoramento mais claro em dados concretos que pudessem evidenciar os efeitos colaterais que apresentavam. O cenário começa a mudar ao longo dos anos 2000 quando surgem as primeiras avaliações empíricas de caráter mais sistemático destes efeitos negativos do controle das ISCs.

Na virada da década, Jeremy Lonsdale, em já referida coletânea organizada com Christopher Pollitt e outros autores através de uma abordagem comparada de ISCs em cinco países¹⁵¹, dedica um capítulo exclusivamente para avaliar o impacto das auditorias operacionais, com destaque aos que considera “negativos”, ainda que em caráter exploratório, ressaltando como sua mensuração é difícil:

É, obviamente, muito difícil verificar a escala de qualquer efeito negativo. Eles podem passar despercebidos e sem a devida medição, ou, ainda, ser compreendidos de maneira vaga, fazendo com que a ISC não os dê a devida atenção. Contudo, há um

¹⁵¹ A versão original do trabalho foi publicada em inglês em 1999 sob o título “*Performance or Compliance?: Performance Audit & Public Management in Five Countries*”. Para efeitos de citação e referência, utiliza-se aqui a versão brasileira publicada em 2008 com o título “Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países”

reconhecimento nas ISCs, de que a auditoria pode produzir efeitos imprevisíveis, ou, ainda, adversos. Consequentemente, as ISCs têm a responsabilidade de minimizar estes impactos” (Lonsdale, 2008b, p. 272)

Assim, para Lonsdale, o esforço empreendido pelos órgãos da administração para fornecer as informações demandadas pelos órgãos de controle inevitavelmente perturba, em alguma medida, os programas e políticas em execução. Além da já debatida aversão ao risco em sentido amplo gerada pelos órgãos de controle, o autor aponta ainda para os potenciais impactos psicológicos dos servidores públicos na sujeição às práticas de auditoria (Lonsdale, 2008b, p. 274).

Nessa linha, um conjunto de estudos empíricos posteriores focou esforços nos efeitos emocionais causados pela atuação dos órgãos de controle. Lise Justesen e Peter Skaerbaek debatem como a atuação das ISCs pode influenciar a identidade organizacional dos órgãos auditados. Os autores sustentam que a atuação dos órgãos de controle - e em especial as auditorias operacionais - influenciam na modelagem de identidades organizacionais no setor público, e que este processo envolve tensões em diferentes níveis, ao redefinir as próprias responsabilidades organizacionais. A partir de um estudo de caso da atuação da ISC dinamarquesa (NAOD) em relação ao ministério dos transportes local, Justesen e Skaerbaek examinam relatórios de auditoria, documentos estratégicos, artigos de jornais além de conduzirem entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos. Concluem que as auditorias operacionais têm efeitos inesperados nos órgãos auditados uma vez que tanto gestores como demais servidores podem ter sentimentos de desconforto e estresse por acharem difícil agir de uma forma que leve ao reconhecimento de seus esforços. Isso acarretaria a construção de uma nova identidade organizacional, mas de uma organização necessariamente “em crise”, já que sofre constante pressão por mudanças, embora muitas vezes não fique claro exatamente quais mudanças devam ser feitas. E nisso residiria a distinção dos efeitos em relação à auditoria “tradicional” ou de conformidade: enquanto esta geraria uma relação de conforto no gestor uma vez que as contas forem aprovadas e certificadas, “purificando” assim o seu trabalho, a auditoria operacional gera tensão e desconforto porque os auditados às vezes sentem que são criticados, não importa o que façam, em última instância acabam sendo parte de um jogo de “culpabilização injusto e destrutivo quando seu desempenho é auditado” (Justesen e Skaerbaek, 2010, p. 341)

No mesmo sentido, Yves Gendron *et al* também se debruçam sobre efeitos psicológicos da relação entre controladores e controlados, mas centrados na noção de

reconhecimento das expertises e na suposta neutralidade com a qual os controladores apresentam seu trabalho. A partir de 140 entrevistas semiestruturadas com servidores públicos conduzidas na província canadense de Alberta entre 1994 e 2000, concluem que, ao contrário do que tentam transparecer, os auditores não atuam como “cientistas”, em atitudes politicamente neutras, mas, ao contrário, possuem um papel ativo na elaboração de políticas. O conhecimento e expertise dos auditores é interessado, e não fundado em verdades universais ou em um abstrato interesse público, e é produzido para sustentar determinados objetivos de integrantes da sociedade e não outros (Gendron et al, 2007, p. 127)

Outra frente da literatura dedicou-se a investigar potenciais efeitos negativos da interação entre as ISCs e a mídia. Louise Bringelius aponta como a pressão por demonstrar “valor público” pode aproximar excessivamente os órgãos de controle da imprensa e afetar assim sua independência. Por outro lado, a busca por manchetes envolvendo guerra contra corrupção e desperdício de dinheiro público encontra muito material nos relatórios de auditoria, o que explica o interesse dos meios de comunicação nessa aproximação com o controle. Assim, a partir de um estudo longitudinal da ISC sueca (SNAO), conduzindo 92 entrevistas semiestruturadas ao longo de cinco anos, a autora constata uma estratégia explícita do órgão em maximizar a cobertura da imprensa, mesmo que sob o risco de ameaçar sua neutralidade. As explicações encontradas para tal escolha estariam, além de uma estratégia institucional de legitimação da sua atuação, no interesse pessoal de dirigentes do órgão de controle atraírem para si os holofotes da mídia e deixarem sua “marca” na gestão. Três seriam os principais riscos desta relação algo promíscua com a imprensa, e todos os três se materializariam no caso sueco: adotar uma abordagem de auditoria de conformidade mesmo nas auditorias de performance, o que subverteria a busca por melhorias na gestão que deveria caracterizar a auditoria operacional em uma busca por culpados; foco excessivamente centrado em aspectos negativos da gestão, tanto na escolha das áreas a serem auditadas como na maneira de conduzir os trabalhos; e imiscuir-se na formulação de políticas públicas (Bringelius, 2014, p. 91). O trabalho joga luz, portanto, na importância em se delimitar a distinção entre o que é ser um “órgão independente da gestão” com ser “inimigo dela”, e como uma estratégia de comunicação equilibrada das ISCs – que inclui a maneira como a administração pública recebe e processa as recomendações das ISCs -, pode ter impactos significativos.¹⁵²

¹⁵² Bringelius buscava dar uma resposta a Kenneth Dye (2009), Auditor Geral do Canadá, que sustentava a importância de uma política de comunicação das ISCs de parceria bastante próxima com a mídia, na qual seria importante, dentre outros, manter um “fluxo de informações fazendo com que o auditor geral ou outros porta-vozes apareçam em *talk shows* ou fornecendo briefings de histórico para repórteres selecionados, geralmente em conjunto com um anúncio ou evento importante.” (Dye, 2009, p. 12)

Nem todos os trabalhos, no entanto, apontam efeitos significativos para a atuação do controle. Daniele Morin pondera que a influência *de facto* exercida pelas ISCs sobre administração pública por meio de auditorias operacionais teria sido muito pouco “examinada e ainda menos questionada”. Como resposta a esta lacuna, conduz estudo ao longo de uma década focado nas Auditorias Gerais de seis províncias canadenses com vistas a avaliar “os sucessos dos auditores e os limites impostos a eles em seu papel de agentes de mudança para as administrações.” (Morin, 2014, p. 395) Para tanto, aplica *surveys* com servidores públicos de distintos níveis envolvidos em auditorias de desempenho entre 2001 e 2011 para mensurar, em uma escala *Likert* de sete categorias, a percepção dos envolvidos quanto ao impacto efetivo das auditorias. Como resultado, constata que a influência das auditorias seria apenas “marginal”, tanto na melhoria da gestão pública como em relação aos efeitos negativos que ela poderia gerar:

Embora os auditados reconheçam o valor agregado da auditoria (pontuação de 3,9 / 7) e a utilidade dos relatórios produzidos pelos auditores (pontuação de 3,7 / 7), os auditores são impotentes quando se trata de encorajar os auditados a adotar novas práticas de gestão ou integrar suas recomendações em ações concretas que as entidades realizam após as auditorias. Além disso, o efeito preventivo dos auditores sobre os auditados não existe de fato. (...) Outra boa notícia é que os "defeitos" que os auditados encontraram nas recomendações dos auditores são relativamente marginais. (Morin, 2014, p. 397)

Os auditores não gerariam assim, segundo as percepções aferidas no caso canadense, “disfunções” significativas nos órgãos auditados, incluindo aí os efeitos paralisantes do controle. Os entrevistados foram solicitados a avaliar possíveis consequências negativas como o aumento nos custos operacionais de curto prazo, a multiplicação de controles extensa o suficiente para impedir o cumprimento dos objetivos ou “paralisia organizacional”, mas a autora não encontra resultados estatisticamente significativos, o que a leva a concluir que “as consequências negativas sobre a governança das organizações auditadas foram mínimas, independente da província examinada” (Morin, 2014, p. 416). De certa forma, Morin oferece um contraponto aos estudos que apontam os significativos efeitos – sejam positivos ou negativos – da atuação dos órgãos de controle, embora em um contexto bastante limitado, tanto em termos geográficos, porque centrados em realidades subnacionais do Canadá, como em termos do objeto de análise, porque focado em mensurar impressões e percepções de alguns atores envolvidos, e não na tentativa de avaliar efeitos concretos em mudanças ocorridas - ou não – na gestão pública.

Embora as auditorias como um todo, e as operacionais em especial - objeto de atenção mais detida da literatura-, tenham como alvo contribuir para a melhoria das operações das entidades auditadas (Reichborn-Kjennerud, 2015), sua eficácia como instrumento de controle e melhoria da administração pública não deve ser considerada um dado adquirido (Morin, 2001). A sistematização aqui apresentada se estruturou a partir de três tipos possíveis de resultado: desejados financeiros, desejados não financeiros e indesejados. Quanto à forma de disponibilização e a preocupação com a produção dos dados, viu-se como as ISCs podem ser classificadas em dois grandes grupos: as gerencialistas e as constitucionalistas. Nestes últimos, a produção de dados concretos da sua atuação é mais escassa e a legitimação da sua atuação não se dá, essencialmente a partir de indicadores mensuráveis. O que o primeiro grupo de ISCs, dos gerencialistas, teria incorporado então das críticas da literatura emergente na virada do século e como reportariam atualmente seus resultados? Nas subseções seguintes serão discutidas as formas de mensuração de impacto de duas ISCs de referência: O *National Audit Office* britânico e o *Government Accountability Office* estadunidense.

5.3 MENSURANDO O IMPACTO DAS ISCS: COMO ELAS REPORTAM SEUS RESULTADOS

Como visto na seção anterior, há uma divisão entre as ISCs de caráter gerencial, e que produzem relatórios sistemáticos e quantitativos de seus impactos, e aquelas em que essa preocupação se dá de forma mais discreta. Thomas Lépinay, ao analisar o caso da *Cour des Comptes* francesa, identifica impactos do NPM na maneira de atuar do órgão, embora não o suficiente para uma incorporação plena do ideal gerencialista:

No caso da de *Cour de Comptes*, as mudanças foram inicialmente discretas, ao invés de darem uma guinada espetacular na época da "virada neo-gerencial": sob o impulso dos magistrados, a natureza do trabalho mudou e com ela, conhecimentos e habilidades que podem ser mobilizadas, bem como as hierarquias internas ao órgão ou entre órgãos, e também as expectativas e percepções externas. (...) Na década de 1990, os magistrados assumiram certa mudança neo-gerencial para colocar o Tribunal de Contas no centro do debate público e dar-lhe um novo lugar na ordem institucional. Falar de "conversão gerencial" do Tribunal de Contas nestes anos é, sem dúvida, enganoso: os magistrados são, sem dúvida, menos "convertidos" ao gerencialismo (embora sua inclinação para questões de gerenciais seja marcada) do que à restauração de um "órgão ameaçado por métodos de trabalho agora considerados desatualizados". Em outras palavras, as mudanças não tomaram a forma de um programa coerente e sistemático diante de um endosso dos magistrados da rotulagem da nova gestão

pública e da visão estrategista de Estado na virada dos anos 1990(...) mas pressionam o Tribunal de Contas a publicar cada vez mais relatórios sobre assuntos cada vez mais prováveis de serem politicamente salientes, e a formatar interações com as autoridades públicas e a mídia em um envolvimento permanente (uma preocupação cotidiana para Estado)na reforma administrativa e no controle da despesa pública (Lépinay, 2018, p. 112 e 133)

Assim, os reflexos do NPM impactaram de certa forma todas as ISCs não apenas com a já debatida incorporação da auditoria de performance, mas também determinaram um reposicionamento destes órgãos no debate público, especialmente na forma de comunicar os resultados de sua atuação. Mas isso se deu em graus distintos e, apenas aquelas de inclinação realmente gerencialista na classificação aqui apontada incorporaram diretamente o ideário do NPM - ou foram de fato “convertidos ao gerencialismo” nas palavras de Lépinay - e passaram a produzir informações quantitativas, sistemáticas e periódicas dos impactos de sua atuação.

Para efeitos de comparação com o Tribunal de Contas da União, serão examinadas as estratégias de divulgação de impactos de duas instituições de referência para o Tribunal brasileiro e que são marcadamente posicionados no campo gerencial: o britânico e o estadunidense.

5.3.1 NAO e a “principiologia da causalidade”

Os Relatórios Anuais do NAO britânico informam, com destaque, o valor das economias financeiras propiciadas pelo órgão. Para o ano de 2019, por exemplo, o órgão apontou uma economia de 1.1 bilhão de libras esterlinas, o que representa, segundo seus dados, um retorno positivo de 16 libras para cada uma que o NAO custa aos cofres públicos.

Segundo o órgão, os “impactos financeiros” representam uma estimativa dos benefícios financeiros ao longo do ano “após a implementação das recomendações ao governo”. Deve haver assim uma “ligação direta entre o trabalho do NAO e uma mudança benéfica quantificável em um órgão auditado” (NAO, 2020, p. 141). Os impactos financeiros podem ser: i) monetizáveis, reduzindo despesas ou aumentando a receita; ii) não monetizáveis, levando a melhorias na eficiência do setor público por meio de melhorias na prestação de serviço; ou iii) representam benefícios para terceiros.

O NAO estabelece como requisito para contabilizar determinado impacto a efetiva geração de benefício, desde que haja dados comprobatórios sobre ele e o órgão auditado dê a

sua anuência. No cálculo do valor dos impactos o órgão informa deduzir quaisquer custos de implementação incorridos diretamente pelos auditados ou indiretamente por outras partes envolvidas. Como nem todos os impactos podem ser quantificados com precisão, incluindo os relacionados à eficiência qualitativa ganhos e econômicos mais abstratos, o NAO afirma basear a mensuração do impacto financeiro em “julgamentos e estimativas cuidadosos”. Além disso, como reconhecem que as recomendações do órgão nem sempre são isoláveis de outros fatores, buscam pactuar junto aos órgãos auditados o nível provável de influência da sua atuação. Desta forma, resume essa quantificação de impacto nos seguintes princípios:

Quadro 5.2: Critérios principiológicos para quantificação de impacto pelo NAO

Princípio	Definição
Causalidade	Deve haver nexo causal entre o trabalho realizado por nós e o benefício.
Efetivação	Os impactos devem ter sido realizados dentro ou antes do ano civil em que eles são relatados.
Avaliação	Evidências confiáveis sustentem os dados, e o reconhecimento dos custos de implementação. Deve haver uma metodologia robusta para avaliar o impacto.
Atribuição	A proporção do impacto reivindicado deve refletir o grau de nossa contribuição para o benefício realizado.
Validação	Todas as reivindicações de impacto devem ser validadas pelo órgão auditado em questão e aprovado internamente.

Fonte: NAO, 2020, p. 141

O NAO parece receber a crítica da literatura quanto ao descolamento das cifras relatadas e a realidade do controle, e passa a estabelecer um detalhamento tanto do nexo causal como da avaliação de custos e validação dos resultados levantados.

Além dos benefícios financeiros, o órgão também reporta à sociedade indicadores de satisfação com a sua atuação daqueles que considera seus *stakeholders*, isto é, tanto os órgãos auditados como dos membros do Parlamento, fruto da aplicação de *surveys*. Para 2019, por exemplo, 71% dos órgãos auditados buscaram ativamente o feedback do NAO. 89% dos órgãos consideraram que o trabalho de auditoria financeira é de “alta qualidade”, ao passo que para as auditorias de desempenho, a avaliação como de boa qualidade técnica é de 68%. Já em relação ao Legislativo, destinatário dos seus *reports*, o NAO busca avaliar como os membros do parlamento conhecem e valoram a atuação do órgão por meio de entrevistas (NAO, 2020).

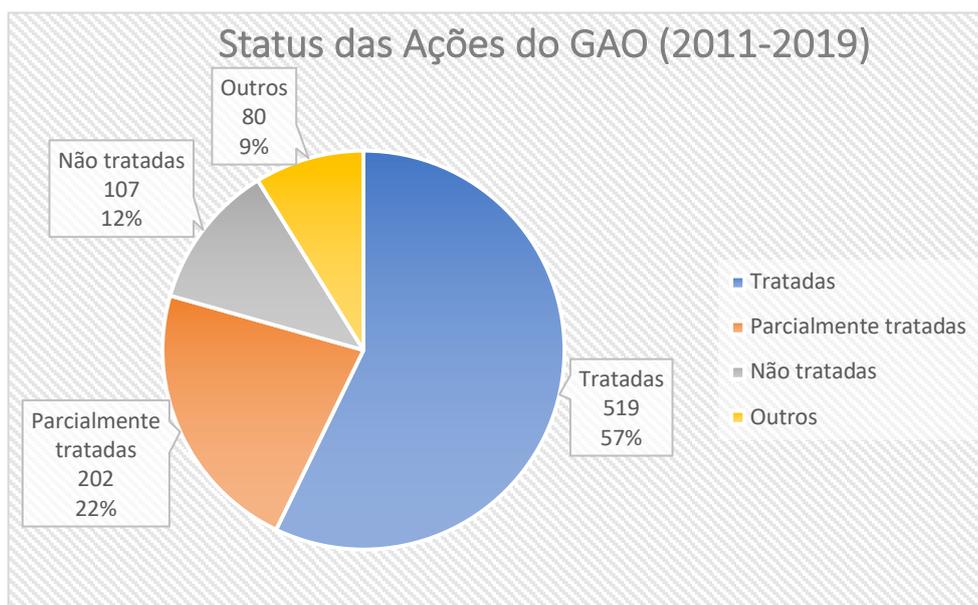
Em suma, o NAO segue a tendência identificada na literatura de reportar seus resultados tanto sob o ponto de vista financeiro como não financeiros. No entanto, a quantificação de benefícios financeiros é delimitada aos casos em que ele seja efetivo, objetivamente vinculável à atuação do controle e contem com a legitimação dos órgãos da administração envolvidos. E a literatura parece reconhecer a evolução da quantificação dos impactos do NAO, a partir da última década, em comparação aos diagnósticos das cifras apartadas da realidade do início do século. Nesse sentido Mark Funkhouser pontua:

No Reino Unido, o NAO tem uma meta de relação benefício / custo de £ 10 para cada £ 1 gasto, que um diretor descreveu como um "teste definitivo" sobre o desempenho do órgão. A organização está muito focada nisso como uma medida de desempenho e um sistema elaborado para medir e validar esses números foi construído para lhe dar credibilidade. Os impactos financeiros reportados pelo NAO são acordados com os "clientes" (auditados) e revistos por auditores externos, que elogiaram o NAO pelo rigor da abordagem, que não encontraram paralelo em nenhum outro órgão de controle (Funkhouser, 2011, p. 214)

5.3.2 GAO e a análise longitudinal da década

Já o GAO norte-americano foca sua divulgação de impacto numa perspectiva longitudinal, monitorando a adoção de suas recomendações expedidas ao longo da última década. Para o ano de 2020, por exemplo, 57% das ações sugeridas nos últimos dez anos foram de alguma forma "tratadas" pelo Legislativo ou Executivo, 22% foram "parcialmente tratadas".¹⁵³ A partir do monitoramento dos encaminhamentos dessas ações, busca quantificar financeiramente seu impacto. Apontam assim, no mesmo ano, um benefício aproximado de sua atuação de 429 bilhões de dólares em relação à última década, sendo 393 bilhões do total de benefícios efetivamente acumulados entre 2010 e 2019, enquanto aproximadamente 36 bilhões são projetados efetivação em 2020 posteriormente (GAO, 2020). A figura 5.1 detalha essa distribuição:

¹⁵³ Segundo o GAO, quando determinada ação é classificada como "tratada" significa que a "legislação pertinente foi promulgada e aborda todos os aspectos da ação necessária"; "parcialmente tratada" significa que "um projeto de lei relevante foi aprovado por um comitê, pela Câmara dos Representantes ou pelo Senado durante a atual sessão do Congresso, ou legislação relevante foi promulgada, mas apenas abordou parte da ação necessária". Complementarmente, "não tratada" significa que um projeto de lei pode ter sido apresentado, mas não foi aprovado em um comitê, ou nenhuma legislação relevante foi apresentada.

Figura 5.1 – Impacto longitudinal das ações do GAO (2011-2020)

Fonte: GAO, 2020, p.9

Assim, a capacidade da avaliação dos impactos do GAO dialogarem com a realidade concreta do controle é potencializada pelo monitoramento ao longo dos anos das recomendações por ele expedidas, que são rastreadas em busca de uma avaliação concreta e efetiva de sua implementação. Ainda que o órgão contabilize tanto resultados concretos como potenciais, o faz de maneira separada, indicando com clareza quais foram as ações efetivamente implementadas das melhorias potencialmente implementáveis. Adicionalmente, há um esforço de validação dos valores indicados como benefício, tanto internamente como externamente:

Avaliamos a confiabilidade de todos os dados processados eletronicamente que afetaram materialmente nossos achados, incluindo economia de custos e estimativas de aumento de receita. As etapas que executamos para avaliar a confiabilidade dos dados variam, mas são escolhidas para cumprir o requisito de que os dados sejam suficientemente confiáveis para os fins para os quais são usados em nossos relatórios. Revisamos a documentação publicada ou outras análises dos dados. Podemos entrevistar órgãos ou especialistas externos para entender melhor os controles do sistema e para nos certificarmos de que entendemos como os dados são produzidos e eventuais limitações associadas aos dados. Também podemos testar eletronicamente os dados para ver se os valores estão em conformidade com o depoimento dos órgãos e a documentação recebida, ou ainda podemos comparar os dados com os documentos que lhe deram origem. Além dessas etapas, frequentemente comparamos os dados com outras fontes como forma de corroborar nossos achados sobre os benefícios. Para cada nova área temática deste relatório, informações específicas sobre confiabilidade de dados são produzidas. Fornecemos versões preliminares de nossos novos relatórios de área aos órgãos envolvidos e incorporamos comentários conforme o caso. (GAO, 2020, p. 30)

Em comum, portanto, tanto NAO quanto GAO apresentam uma preocupação declarada com a validade interna e externa dos benefícios divulgados. Também é comum a característica geral do benefício reportado estar vinculado, em regra, a ações que acarretem aumento de economia, eficácia e eficiência, isto é, intimamente ligado à “nova” competência das ISCs ligada à avaliação de performance da administração. O caráter dialógico da aferição dos benefícios do controle também é marcante, com ambas as ISCs buscando tanto no Poder Legislativo quanto nos órgãos auditados a construção conjunta dos impactos de sua atuação.

5.3.3 O TCU e a idealização do benefício potencial

O Tribunal de Contas da União divulga periodicamente relatórios de atividades trimestrais, além de um relatório anual com as informações consolidadas compilando indicadores de sua atuação no período. Trata-se de obrigação prevista pelo texto constitucional de 1988 (art. 71 §4º) tendo como destinatário formal o Congresso Nacional. Os resultados, tais quais apresentados, incluem a atividade processual do Tribunal e uma seção específica para tratar do “benefício das ações de controle”.

A quantidade e qualidade dos dados divulgados nesses relatórios passou por uma melhora sensível ao longo dos anos. Não há nos relatórios, contudo, um detalhamento da metodologia empregada, apenas a ressalva, nos anos recentes, de que “os benefícios das ações de controle externo são, em grande parte, de difícil mensuração em termos financeiros” (TCU, 2019), ou na versão mais recente do relatório, que “a maior parte dos benefícios das atividades de controle externo é imensurável” por advir da “própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas” (TCU, 2021). Os “passíveis de mensuração em termos financeiros” são indicados nos respectivos relatórios anuais. Ao contrário do que sustenta o TCU, no entanto, não há dúvidas que “prevenção dos desperdícios” ou “melhoria de políticas públicas” sejam grandezas mensuráveis, ainda que não sejam corretamente mensuradas de fato pelo Tribunal.

Coube a portarias do Tribunal¹⁵⁴ oferecer as balizas para a identificação e avaliação dos benefícios oriundos da atuação do órgão. O TCU considera que “benefícios” são os

¹⁵⁴ Atualmente em vigor se encontra a Portaria Segecex n 37 de 13 de dezembro de 2018, que trouxe mudanças nos critérios de contabilização dos benefícios do controle.

“resultados das ações” do controle. Estes podem ser “quantitativos”, que seriam os quantificáveis, em oposição aos não quantificáveis, tidos pelo Tribunal como “qualitativos”. Os quantitativos, por sua vez, podem ser financeiros – expressos em unidades monetárias - ou não. Nota-se aqui um alinhamento com as categorizações de resultados do controle usuais tanto encontradas na literatura quanto pelas ISCs analisadas. Uma outra categorização do Tribunal diferencia ainda os benefícios entre os “potenciais” – decorrentes de deliberação do Tribunal mas cujo cumprimento ainda não foi verificado - dos “efetivos” – os que decorrem de cumprimento ou que “tenham sido antecipados no âmbito administrativo em razão de controle em andamento no Tribunal”

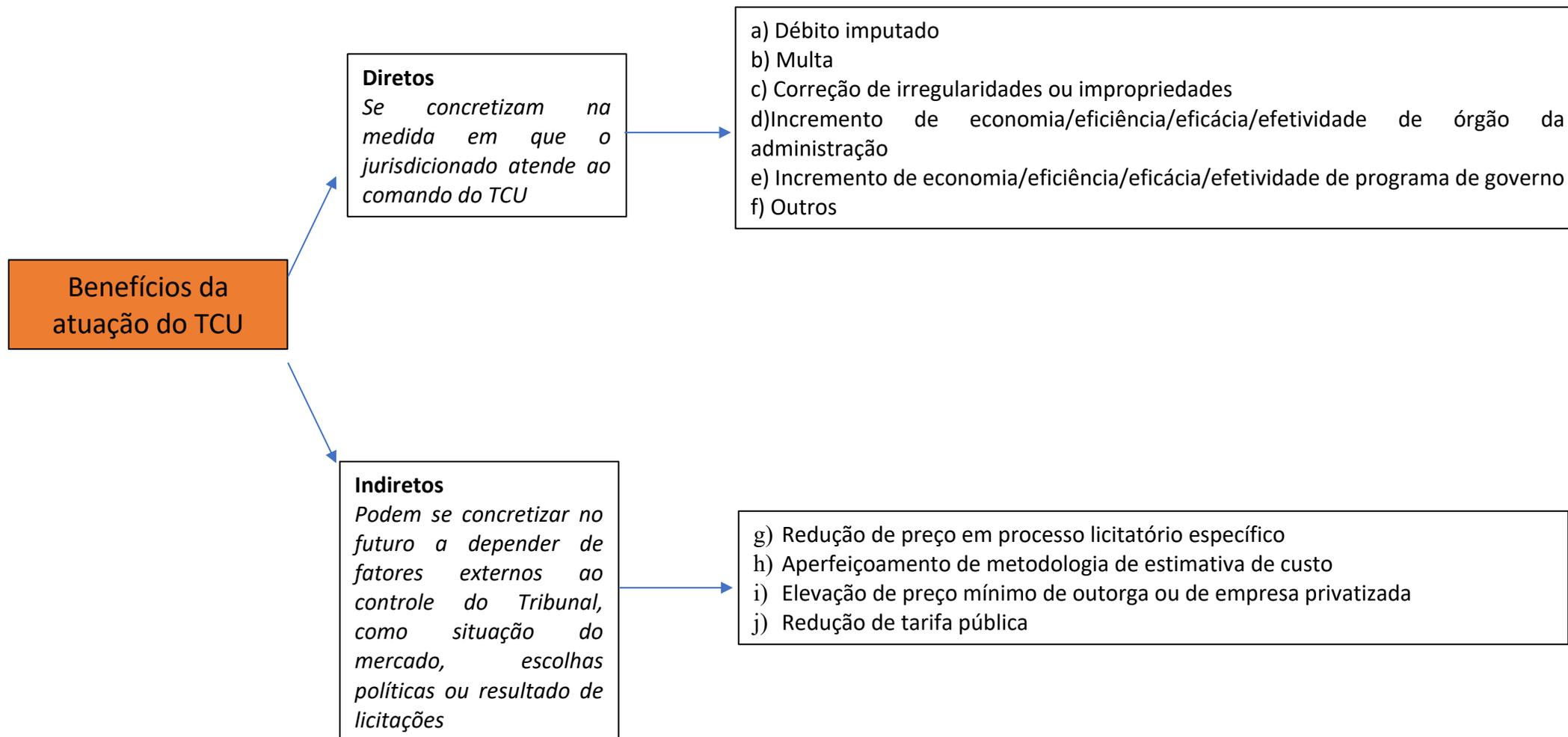
Para valoração dos benefícios, o normativo do TCU adota como parâmetros teóricos o “prazo real de duração dos seus efeitos”, eventuais atualizações monetárias além dos “custos de implementação”. Segundo este último parâmetro, “sempre que possível” devem ser estimados e considerados no cálculo do benefício do controle os custos de implementação das deliberações do órgão a serem descontados do benefício previsto”.

Sejam eles quantitativos ou qualitativos, potenciais ou efetivos, o Tribunal classifica - e divulga - estes benefícios em uma tipologia a partir de dois grandes grupos que se subdividem em dez categorias. De um lado estariam os benefícios diretos, isto é, aqueles que decorrem diretamente da atuação do Tribunal, ou seja, se “concretizam na medida em que o jurisdicionado atende ao comando do julgado do TCU”. De outro, os indiretos, isto é, “aqueles que podem se concretizar no futuro “a depender da ocorrência de fatores externos ao controle do Tribunal, e não apenas do cumprimento da deliberação”. Dentre estes fatores externos, estariam decisões políticas ou administrativas, condições de mercado, eventuais resultados de procedimentos licitatórios, dentre outros. A Figura 5.1 apresenta essa tipologia, indicando as dez categorias nas quais elas se subdividem

Ao final, as estimações de benefícios são agregadas em uma rubrica denominada “benefícios financeiros das ações de controle externo”¹⁵⁵ e posteriormente cotejados com o orçamento global do órgão, que refletiria o custo de funcionamento do TCU no período, para se calcular o retorno ao país de cada real investido no Tribunal, em métrica similar à adotada pelo NAO para divulgação de seus resultados

¹⁵⁵ Recentemente, nos valores globais divulgados pelo órgão também têm sido incluídos, além dos benefícios decorrentes de julgados da Corte - que se dividem nas dez categorias aqui apresentadas - estimativa de benefícios que adviriam da análise de atos de pessoal e da análise de editais de licitação através do denominado de “Sistema Alice”.

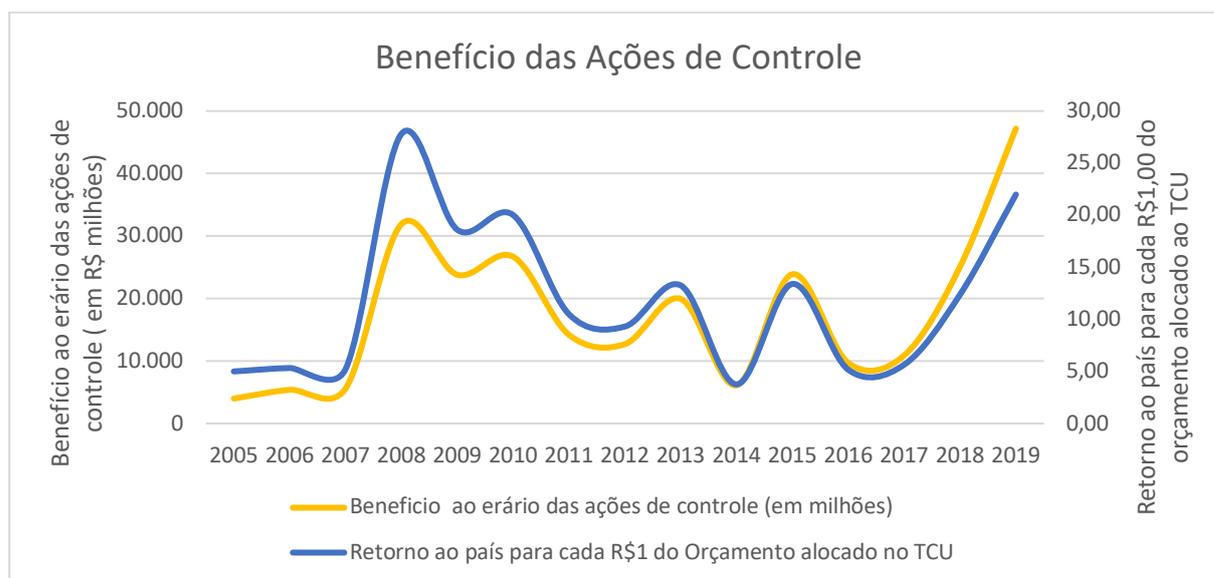
Figura 5.1 - Classificação de benefícios do Controle – Tribunal de Contas da União



Fonte: Elaboração própria, a partir da Portaria TCU Segecex nº 37 de 13 de dezembro de 2018

Uma análise da evolução dos valores apresentados revela grande oscilação entre um ano e outro, o que dificulta uma apreciação destes indicadores como reflexo do resultado da atuação efetiva do órgão. Entre 2007 e 2008, por exemplo, o benefício ao país da atuação do órgão teria quintuplicado, algo de difícil transposição para atuação concreta de um órgão como o TCU.

Gráfico 5.1 – Benefício das Ações do Controle Externo



Fonte: Tribunal de Contas da União

Chama atenção também o fato destas cifras bilionárias estarem vinculadas a uma fração muito pequena da atividade do Tribunal. Os valores apresentados no período recente são oriundos de cerca de 20 a 30 acórdãos proferidos por ano pelo TCU, quando anualmente o órgão profere em torno de 20 a 30 mil acórdãos. Noutras palavras, o benefício apontado pelo órgão estaria concentrado em menos de 0,1% dos acórdãos por ele proferidos.

Ademais, não há, para efeitos de contabilização, qualquer distinção entre quais sejam os benefícios tidos como potenciais e quais seriam os tidos como efetivos. Isto é, independentemente da avaliação da concretização ou não dos benefícios por parte do TCU, os montantes são reportados de forma agregada, algo que traz muitas dificuldades para sua compreensão – e mesmo relevância e utilidade do dado, como se verá na sequência – e contrasta frontalmente com a forma como instituições como NAO ou GAO apresentam seus resultados.

Nesses termos, é feita uma comparação com do montante de benefícios que o TCU entende ter gerado com os seus custos de funcionamento. Nessa lógica, a informação de que a atuação do Tribunal traria ao país um benefício 22 vezes superior ao seu custo, como em 2019, seria um forte indício contrário a hipótese de uma “sobrecarga” da sua atuação. No entanto, as

características acima apresentadas para o montante de benefício divulgado – errático, residual e potencial - levantam dúvidas do quanto o indicador é realmente capaz de traduzir a atuação do órgão.

Chama atenção também, em contraste com o observado para o GAO e o NAO, a ausência de uma preocupação com o envolvimento dos órgãos auditados na aferição dos benefícios, como também em se buscar algum tipo de validação externa em sentido amplo. Dadas as características identificadas, a simples observação dos indicadores de “benefício ao erário” e “retorno ao país a cada R\$1 investido” parecem trazer poucas informações sobre os efetivos impactos da atuação do órgão. Assim, a seção seguinte buscará destrinchar a construção desses indicadores do Tribunal com vistas a melhor compreendê-los.

5.4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E OS BENEFÍCIOS DO CONTROLE: ENTRE REALIDADE E FICÇÃO

Os valores do benefício do controle variam significativamente ano a ano, não apenas em seu valor global, mas também na sua distribuição entre as espécies de benefícios tais quais classificadas pelo Tribunal.

Para uma análise empírica dos benefícios financeiros reportados pelo órgão, optou-se pelo exame individualizado de todos os acórdãos indicados pelo Tribunal como geradores de benefício a partir da adoção da nova metodologia vigente de cálculo definida pelo normativo interno em vigor.¹⁵⁶ Assim, foram considerados os acórdãos referentes aos anos de 2018 e 2019, cuja distribuição entre as categorias adotadas pelo Tribunal está expressa na tabela 5.3.

¹⁵⁶ Embora a metodologia vigente tenha sido instituída pela Portaria de dezembro de 2018, os benefícios referentes a este ano já foram informados no Relatório de Atividades correspondente devidamente adequadas aos novos parâmetros, inclusive com alterações de cálculo, a depender do caso.

Tabela 5.3 – Benefícios financeiro do controle externo segundo a nova metodologia do TCU (Biênio 2018-2019)

Tipo de benefício	Valor (R\$)		
	2019	2018	TOTAL
Correção de irregularidades ou impropriedades	36.218.765.261,84	17.191.805.808,62	53.410.571.070,46
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública	5.280.942.444,50	403.250.526,04	5.684.192.970,54
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programas de governo	695.621.191,03	418.606.903,37	1.114.228.094,40
Redução de preço máximo em processo licitatório específico	473.172.745,87	270.902.023,78	744.074.769,65
Elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada	6.794.573,02	530.250.000,00	537.044.573,02
Redução de tarifa pública		351.319.843,03	351.319.843,03
Benefícios decorrentes da análise do Sistema Alice	123.446.099,20	22.642.706,34	146.088.805,54
Benefícios decorrentes da análise dos atos de pessoal	549.891.147,64	264.775.894,66	814.667.042,30
Condenação em débito e multa	3.831.974.376,88	5.650.766.252,82	9.482.740.629,70
TOTAL	47.180.607.839,98	25.104.319.958,66	72.284.927.798,64

Fonte: Tribunal de Contas da União

Ainda que haja Portarias do Tribunal detalhando a metodologia de cálculo que deve ser adotada para contabilização do benefício do controle, o TCU inclui um “*disclaimer*” genérico nos relatórios anuais ressaltando que os valores dos benefícios financeiros das ações de controle, excetuando-se a aplicação de débito e de multa, “não seguem um padrão definido”. Assim, “a totalização de um período pode apresentar grande variação de ano para ano, em razão de fatores esporádicos, singulares, não relacionados diretamente com a quantidade de processos de controle externo validados em dado período.” Diante desse cenário, apenas uma análise individualizada dos acórdãos indicados pelo Tribunal poderia trazer maiores subsídios para mensuração dos impactos do Tribunal.

Foram analisados então todos os acórdãos indicados como geradores de benefícios no biênio em questão, conforme relação divulgada pelo Tribunal em seus respectivos Relatórios Anuais: 39 para o ano de 2019 e 28 para o ano de 2018, conforme Anexo II. Inicialmente, buscou-se utilizar a categorização do Tribunal como fio condutor da análise, mas se observou logo em seguida que a classificação era pouco esclarecedora. Boa parte dos acórdãos se referia irregularidades em procedimentos licitatórios, que se distribuíram por diversas categorias sem que ficasse clara a razão da classificação. A sobreposição no delineamento das categorias

parece se dever ao fato de que há uma categoria “guarda-chuva” denominada “correção de irregularidades ou impropriedades” que concentra cerca de três quartos dos benefícios reportados no período. A hipótese de que nela deveria estar contida a atuação “tradicional” de verificação de conformidade, enquanto nas de “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade” estariam incluídas as “novas” atuações vinculadas a auditorias operacionais tampouco se confirmou: boa parte dos acórdãos nessa categoria aparentemente vinculada aos “3 Es” (ou “4 Es” no caso) corresponde a irregularidades em procedimentos licitatórios ou chamamentos públicos, exemplos típicos da atuação de “correção de irregularidades ou impropriedades”. Essa aparente “confusão” na categorização da atuação do Tribunal pode ser um indicativo de um reflexo de uma confusão de fundo dos instrumentos de atuação dos órgãos, como se detalhará adiante.

Dado o caráter pouco esclarecedor da categorização do Tribunal, a análise empreendida se estruturará a partir dos principais temas que emergiram da análise dos acórdãos, que buscou conciliar o tipo de atuação que o TCU indica como geradora de benefício com as questões já levantadas nessa seção sobre a forma – muitas vezes problemática – de contabilização desses resultados. Assim, a análise se dará a partir de cinco chaves temáticas, detalhadas na sequência: a) a concentração de benefícios em poucos casos conjugada com ausência de estabelecimento de relações causais; b) a relevância atribuída à atuação do Tribunal em processos de desestatização em contraste com seu suposto papel de “regulador de segunda ordem”; c) a estratégia de rotinas de fiscalização contínuas; d) a “nova” atuação do Tribunal sobre programas e políticas públicas e e) a sua atuação “tradicional” e ordinária de análise de legalidade. Em comum a todas elas, como se verá, está a dificuldade em se identificar, a partir da leitura dos acórdãos, o benefício que o TCU indica como decorrente de sua atuação.

a) Concentração dos benefícios e ausência de relação causal

Dois aspectos iniciais chamaram a atenção: os valores bilionários de benefícios reportados se concentram em poucos casos, que individualmente chegam a superar um bilhão de Reais. Apesar da expressividade das cifras, não há um delineamento minimamente claro, muitas das vezes, do nexos causal entre a intervenção do Tribunal e o enorme valor do benefício supostamente percebido.

Um único caso foi responsável por um benefício estimado de mais de 17 bilhões de reais.¹⁵⁷ Da análise do referido acórdão, no entanto, dificilmente se extrai a cifra bilionária como benefício decorrente da atuação do Tribunal. Trata-se de auditoria operacional que tinha como objetivo verificar a eficiência do custeio de políticas públicas com base na Conta de Desenvolvimento Energético, um fundo setorial cujo objetivo central original era a universalização do serviço de energia elétrica. Após sua criação em 2012, uma série de alterações normativas modificaram o perfil de utilização do fundo, que passou a custear um amplo rol de subsídios - destinados a produtores rurais, companhias de saneamento, aquicultores - estranhos, portanto, ao setor elétrico propriamente dito. A cifra de R\$ 17 bilhões corresponderia, aparentemente, à soma dos referidos subsídios ao longo dos últimos cinco anos.

O Tribunal considerou que a ausência de aportes do Tesouro Nacional no fundo nos anos recentes acabou por transferir todo o ônus dos subsídios para os consumidores de energia elétrica e que a concessão de subsídios nesses termos, abrangendo outros setores que não apenas o elétrico, “pode ser caracterizada como um ‘orçamento paralelo’, pois as receitas para custear políticas públicas não relacionadas ao setor elétrico em cada exercício são alocadas sem passar pelo rito orçamentário do governo federal”. Determinou, portanto, à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que a contar de janeiro de 2020, os consumidores fossem excluídos do custeio da CDE, que deveria ser financiado por dotações orçamentárias específicas a serem expressamente previstas na Lei Orçamentária Anual.

Tanto a Agência Reguladora responsável (Aneel) como o Ministério de Minas e Energia (MME) se insurgiram contra o acórdão, alegando que decretos em vigor já previam uma extinção gradual dos referidos subsídios ao longo de cinco anos, e não de maneira abrupta¹⁵⁸, além de destacarem que a decisão do TCU não extinguiu os subsídios, apenas retirava esse ônus dos consumidores sem esclarecer ao certo como deveriam ser custeados. O TCU então acolheu o recurso interposto pela Aneel e pelo MME e reviu sua decisão no mesmo ano, destacando, nas palavras do relator, como é importante que o Tribunal “esteja atento às consequências práticas que sua decisão implica” e que diante de uma provável “enxurrada de demandas administrativas e judiciais” questionando sua deliberação, seria melhor tornar a sua determinação sem efeito¹⁵⁹.

No entanto, embora tenha tornado sem efeito sua deliberação, o TCU indicou o benefício de R\$ 17 bilhões como decorrente de sua atuação. Mesmo nos termos da deliberação

¹⁵⁷ Acórdão 1215/2019 - Plenário

¹⁵⁸ Decretos Federais Nº 9.642/2018 e 9.744/2019

¹⁵⁹ Acórdão 2877/2019 - Plenário

original, os referidos subsídios não seriam extintos, mas deveriam ser custeados com verbas orçamentárias da União expressamente previstas para esse fim, o que já tornava difícil vislumbrar o montante de benefícios próximo ao reportado pelo Tribunal. É de se imaginar que a transferência do custeio dos subsídios dos consumidores para a União, ainda que justa, fosse ampliar os gastos públicos. Os gastos da União com os subsídios, portanto, não se reduziriam, ao contrário, aumentariam com a retirada do custeio dos consumidores. Some-se ainda o fato de tais subsídios já estarem em vias de extinção gradual não por atuação do TCU, mas em função de decretos editados pelo Poder Executivo antes da deliberação do Tribunal.

O referido acórdão é um exemplo de dois fenômenos aqui debatidos – de um lado a concentração dos benefícios declarados em poucos casos, muitas vezes de cifras supostamente bilionárias, e, de outro, a dificuldade de se constatar a própria ocorrência do benefício, ainda que potencialmente, quanto mais de eventual nexos causal entre o suposto benefício e a atuação da corte. Reflete a aferição inflada de benefício que, se ocorresse, jamais se daria nesse montante, e que, em concreto, se sabe não ter ocorrido pois esvaziado de efeitos pelo próprio TCU. Mas o caso se insere também em um contexto mais amplo que abrange parte considerável dos acórdãos geradores de benefícios: a atuação do Tribunal frente à das agências reguladoras, o que será tratado na subseção própria seguinte.

b) Desestatização e atuação como regulador de segunda ordem

A atuação do TCU em relação a setores regulados da economia sob tutela de alguma Agência Reguladora é um dos focos de tensão do arranjo institucional vigente, em função de disposições muitas vezes conflitantes entre o Tribunal e a agência respectiva, como tratado no Capítulo 3. A construção da atuação do TCU nessa seara se fundou na ideia de atuar como um “regulador de segunda ordem”¹⁶⁰, isto é, uma atuação de forma “complementar à ação das entidades reguladoras no que concerne ao acompanhamento da outorga e da execução contratual dos serviços concedidos” (Zymler e Almeida, 2008, p. 236). Na prática, no entanto, sua atuação tem sido muito mais protagonística do que essa construção teórica faz parecer¹⁶¹,

¹⁶⁰ O Acórdão 1703/2004 – Plenário, sob relatoria de Benjamin Zymler, é considerado um marco nessa construção. A partir de então, a ideia de “regulador de segunda ordem” passou a ser recorrente em acórdãos sobre a matéria

¹⁶¹ Conforme Monteiro e Rosilho (2017), Pereira (2019) e Dutra e Reis (2020)

e, dado os elevados montantes envolvidos nos processos de desestatização, isso se vê diretamente refletido no cômputo dos benefícios do controle.

Conjunto significativo de benefícios advém da intervenção do órgão em processos de concessão de exploração de petróleo e gás natural, conduzidos pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). Instruções Normativas do TCU, como visto, garantem sua participação em todas as fases do processo. Em março de 2018, às vésperas do leilão referente à 15ª Rodada de Licitação da ANP, o TCU expediu decisão cautelar¹⁶² para retirar do procedimento os dois blocos¹⁶³ na área de Saturno da Bacia de Santos. Tratava-se dos blocos com maior projeção de arrecadação, mas o Tribunal determinou sua retirada do certame por divergir do regime a ser adotado – concessão ou partilha – estipulado pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A área da Bacia de Santos era contígua ao denominado “polígono do Pré-Sal”, que é explorado no regime de partilha, enquanto os referidos blocos seriam explorados, segundo o edital do leilão, no regime de concessão.¹⁶⁴ Entendeu o Tribunal que o fracionamento da área de Saturno em três blocos, sendo dois em regime de concessão e um em regime de partilha, acarretaria prejuízos ao erário. Calculou o benefício financeiro dessa ação em R\$ 2,37 bilhões, que representaria a perda de arrecadação da União em função da diferença do bônus de assinatura¹⁶⁵ dos contratos nos dois cenários.

Ocorre que o referido leilão, mesmo sem os dois blocos aludidos, foi um grande sucesso e obteve ágio total de 621 % em relação aos valores previstos pela ANP¹⁶⁶. É difícil portanto afirmar que a ação do TCU tenha resultado no benefício apontado para a União, pois não se pode afirmar qual o valor seria obtido com bônus de assinatura caso tivessem permanecido no leilão, sendo inclusive possível se projetar prejuízos a União pela sua retirada tendo em vista o sucesso do certame como um todo.

Os três blocos em questão da área de Saturno – os dois excluídos e o bloco adjacente que já se encontrava na área do Pré-Sal - acabaram sendo ofertados, em conjunto com outras áreas, em setembro do mesmo ano por meio de outro leilão, a 5ª Rodada de Partilha do Pré-Sal. Uma vez mais o TCU interveio no certame, desta vez em sua fase inicial, por divergir dos estudos econômicos apresentados para calcular a alíquota mínima de excedente de óleo

¹⁶² Acórdão 672/2018 - Plenário

¹⁶³ Os blocos retirados foram S-M-534 e S-M-645, ambos na Bacia de Santos.

¹⁶⁴ Para uma distinção dos regimes de concessão e partilha, cf. <http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha>

¹⁶⁵ “Bônus de assinatura” é o valor pago à União pelas empresas para obtenção da concessão de uma área de exploração.

¹⁶⁶ Os resultados da 15ª Rodada estão disponíveis em <http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/15-rodada-de-licitacao-de-blocos/resultado>

oferecido à União tanto para o bloco de Saturno quanto para outro bloco do mesmo leilão, o de Titã¹⁶⁷. Nesse caso, mesmo antes de uma apreciação pelos ministros do TCU, entendimentos da área técnica do Tribunal com corpo técnico da ANP e do CNPE resultaram em elevações no edital das alíquotas mínimas de excedente. O TCU calculou para esta intervenção um benefício potencial em função da “minimização do risco de perda de arrecadação estatal” que alcançaria o montante de R\$ 3,95 bilhões a valor presente.¹⁶⁸

Ocorre que mais uma vez aqui o leilão se revelou muito bem sucedido, com ágio de 300 % para o bloco de Saturno e 147 % para o bloco de Titã, já considerando como base as alíquotas elevadas por intervenção do TCU¹⁶⁹. Isto é, a arrecadação da União ao final do certame ficou muito acima dos percentuais elevados pelo TCU, mas por razões de mercado refletidas no resultado do leilão. Difícil atribuir os resultados financeiros do leilão à intervenção do Tribunal, mesmo em um exercício contrafactual. No mesmo processo o TCU ainda reportou um benefício ao erário adicional de R\$ 1,58 bilhão¹⁷⁰, cujo fundamento não se consegue depreender da leitura do acórdão. A única explicação possível encontrada para cifra em questão seria a diferença entre os dois benefícios anteriormente reportados : R\$3,95 bi – R\$2,37 bi = R\$ 1,58 bilhão, o que equivale a contabilizar em dobro o benefício originalmente apontado.¹⁷¹ Se a contabilização dos benefícios isoladamente já se apresentava duvidosa do ponto de vista da concretização destes benefícios, essa operação aritmética aparentemente não encontra fundamento na realidade e reitera o caráter eminentemente ficcional deste indicador apresentado pelo TCU.

Caso similar foi a intervenção do Tribunal em outro processo de desestatização em interação com uma nova agência reguladora: a concessão do Terminal STS 13^a do Porto de

¹⁶⁷ Nas licitações promovidas no regime de partilha pela ANP, a empresa vencedora será aquela que oferecer ao Estado brasileiro a maior parcela de petróleo e gás natural (ou seja, a maior parcela do excedente em óleo).

¹⁶⁸ Acórdão 2.199/2018-Plenário

¹⁶⁹ Os resultados da 5^a Rodada estão disponíveis em <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>

¹⁷⁰ Acórdão 139/2019 - Plenário

¹⁷¹ A explicação do Tribunal, literalmente, foi a seguinte: “ a atuação desta Corte de Contas nas fiscalizações da 15^a Rodada de Concessão e da Quarta Rodada de Partilha geraria um benefício de controle potencial da ordem da diferença financeira encontrada nos estudos econômicos: R\$ 2,37 bilhões. Seguindo para o acompanhamento da Quinta Rodada de Partilha em tela, como demonstrado nos tópicos anteriores, ao se realizar a análise do Primeiro Estágio desta Rodada percebeu-se que a adoção do cenário *Capex* para os Blocos de Saturno e Titã implicaria na assunção de um risco de perda financeira de arrecadação estatal total (que inclui bônus, impostos diretos e indiretos, *royalties* e alíquota mínima) correspondente a aproximadamente R\$ 3,95 bilhões. Como se vê, o risco de perda financeira potencial desta rodada é maior que o benefício de controle gerado pela atuação na 15^a Rodada de Concessão e na Quarta Rodada de Partilha. Ou seja, devido ao fato de se tratar da mesma Área de Saturno, todo o benefício de controle potencialmente gerado por meio da fiscalização das Rodadas supracitadas poderia ter sido deteriorado e passando a ser impactado negativamente em R\$ 1,58 bilhão, caso se adotasse um cenário de referência para a licitação (*Capex*) mais ineficiente economicamente.” (Acórdão 139/2019 – Plenário)

Santos, regulado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). No caso, foi detectado erro material no cálculo dos custos de manutenção do terminal durante o processo de concessão que implicava em diferença de R\$ 6,8 milhões¹⁷². Em comum com a discussão já apresentada da exploração de petróleo, ao final o ativo foi arrematado por um lance de R\$ 35 milhões¹⁷³, com ágio em relação ao valor de edital, sendo difícil estabelecer qual teria sido o benefício da União caso o TCU não tivesse intervindo, em um exercício contrafactual de aferição de causalidade.

Não apenas em processos de concessão, mas também na atividade regulatória rotineira de agências o TCU tem atuado e relatado benefícios financeiros expressivos dessa atuação. Foi o que ocorreu, por exemplo, com o setor de telefonia, alvo de divergências entre o órgão regulador e o TCU que resultaram em benefícios financeiros reportados pelo Tribunal.

Ante a baixa taxa de arrecadação de multas expedidas pela ANATEL, a Agência passou a celebrar termos de ajustamento de conduta (TACs) com as empresas de telefonia para converter parte do valor dessas condenações em investimentos induzidos em áreas que, a princípio, gerariam prejuízo para as empresas. É o caso, por exemplo, da conversão de uma multa não paga na obrigação, por parte da empresa, em investir na banda larga de internet de um pequeno município. Em 2017, a ANATEL estava prestes a celebrar um TAC com a companhia Telefônica quando o TCU interveio com uma série de determinações e recomendações de alterações nos termos do acordo por considerar, dentre outros, que as contrapartidas de investimentos por parte da empresa estavam subestimadas. Refeitos os cálculos pela Agência, o valor dos investimentos que deveriam ser feitos pela Telefônica foi majorado em R\$ 137,7 milhões¹⁷⁴, e antes mesmo da celebração do TAC, o valor foi lançado no Relatório de Atividades do órgão em 2017 (fora portanto do escopo da análise da presente seção) como benefício da atuação do controle. Em 2019, em monitoramento da decisão de 2017, constatou-se que a companhia de telefonia afirmou não ser possível atender às novas contrapartidas exigidas para celebração do TAC a partir da intervenção do TCU e demonstrou desinteresse na negociação do acordo, que restou frustrada. Ainda assim, o Tribunal voltou a reportar, em 2019, a mesma cifra de R\$ 137,7 milhões, novamente como benefício financeiro do controle em “cumprimento e atendimento das deliberações proferidas pelo referido Acórdão” de 2017, mesmo com o Tribunal reconhecendo que todas as determinações e

¹⁷² Acórdão 490/2019 – Plenário “Com isso, a partir da correção do erro, houve uma redução de custos, gerando aumento do VPL em R\$ 6.794.573,02, o que irá afetar também o valor mínimo de outorga, elevando a parcela variável para cerca de R\$ 6,81 e a parcela fixa para cerca de R\$ 1.337,44 mil ao ano.”

¹⁷³ <https://www.ppi.gov.br/sts-13a-arrendamento-de-graneis-liquidos-no-porto-de-santos-sp>

¹⁷⁴ Acórdão 2121/2017 - Plenário

recomendações envolvendo o TAC tenham “perdido o objeto”.¹⁷⁵ Novamente uma ocasião em que ficou claro o caráter ficcional do benefício financeiro do controle TCU: o órgão contabilizou duas vezes um mesmo benefício financeiro que não se materializou sequer uma vez, nem como investimento induzido, nem com o recolhimento dos valores em forma de multa. Mais: a empresa de telefonia alegou que as exigências adicionais fruto da atuação do TCU foram fator de desequilíbrio das bases da negociação que inviabilizaram o acordo, ou seja, as novas exigências a partir da intervenção do TCU não só não se concretizaram em benefício financeiro como frustraram o acordo em si. Ainda assim, o Tribunal contabilizou, duas vezes, o suposto benefício.

A conturbada relação entre o Tribunal e agências reguladoras também foi objeto de outro acórdão, neste caso sobre a fixação de critério de tarifa de pedágio em rodovias. Uma vez mais não se tratava de processo de desestatização em si, mas dos critérios de reajuste de tarifa de pedágio de rodovia já concedida, objeto de atuação rotineira da respectiva agência reguladora. Segundo a deliberação do TCU, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) deveria rever os critérios a serem adotados no reajuste dos valores dos pedágios na BR-101 em função da Lei dos Caminhoneiros (Lei. 13.103/15), que aumentou a tolerância dos limites de peso por eixo dos veículos (de 5% para 10%), o que se refletiria em aumentos dos custos de manutenção das rodovias. Essa elevação de custos de manutenção geraria um desequilíbrio contratual em desfavor da concessionária, que deveria ser compensada com reajuste dos valores dos pedágios. No entanto, segundo o TCU, a ANTT teria superestimado os impactos da Lei, uma vez que no plano infralegal resoluções do Conselho Nacional de Trânsito já teriam elevado os limites de tolerância (de 5% para 7,5%) e portanto o desequilíbrio e os reflexos no pedágio deveriam ser menores.¹⁷⁶ Mais do que o impacto da Lei dos Caminhoneiros e da tarifa de pedágio da BR-101, o Tribunal alterou os parâmetros de cálculo do reequilíbrio das concessões de rodovias que deveriam ser observados pela ANTT em todos os contratos de concessão já celebrados, num longo embate que se arrastava desde 2007.¹⁷⁷ Ao final, atribui ao benefício do controle o valor de R\$ 351 milhões, embora os fundamentos do cálculo e mesmo a ocorrência em si de algum benefício não possam ser inferidos de forma clara ao longo da decisão.

¹⁷⁵ Acórdão 716/2019 - Plenário

¹⁷⁶ Acórdão 290/2018 - Plenário

¹⁷⁷ Acórdão 2154/2007 – Plenário marca o início das divergências entre TCU e ANTT sobre a forma de cálculo de reajuste de tarifas de pedágio.

Em suma, a atuação do TCU frente a decisões de mérito de agências reguladoras tem se mostrado bastante conflituosa¹⁷⁸ e cujos benefícios financeiros dificilmente são percebidos nos montantes indicados pelo Tribunal, seja porque é difícil em muitos casos se estabelecer uma relação causal entre o benefício apontado e sua atuação, muitas vezes sobreposta à atuação das próprias agências; seja porque em diversos casos os valores apresentados jamais se materializaram, ainda que potencialmente, e, em mais de um caso, foram contabilizados em duplicidade.

c) Rotinas de fiscalização contínuas de pessoal e benefícios sociais

Como tratado anteriormente, uma das competências mais longevas do Tribunal - e que foi reforçada com a CF/88 - é o registro de atos de pessoal: consiste em “apreciar”, para registro, a legalidade de atos de admissão, concessão de aposentadorias e pensões de civis e militares (CF/88, art. 71, III). Trata-se, como visto, de uma função “quase-administrativa” que se restringe à análise da legalidade do ato, mas que não excluiu a possibilidade de atuação posterior do TCU sobre os pagamentos oriundos desses atos em sua atividade fiscalizatória.

Nesse sentido, considerando o volume que gastos com pessoal ativo e inativo representa para o Estado brasileiro, o Tribunal passou a organizar rotinas periódicas de fiscalização do pagamento desses valores a partir de uma estratégia de “ciclos anuais”. A mesma estratégia é utilizada também para outra despesa da União de caráter recorrente: o pagamento de benefícios sociais. Em comum, tanto os gastos de pessoal como os benefícios sociais representam despesas da União de caráter reiterado e permanente, o que justifica uma estratégia de fiscalização distinta de gastos públicos pontuais.

Uma dessas frentes periódicas, portanto, foca no pagamento da remuneração de servidores ativos da União. As hipóteses são variadas, mas costumam envolver discussões sobre a licitude de parcelas remuneratórias¹⁷⁹, aplicação do teto remuneratório constitucional ou cumulação irregular de cargos públicos. Assim, desde 2015 o TCU estabeleceu uma rotina de fiscalização contínua de folhas de pagamento, que envolve o cruzamento das referidas folhas

¹⁷⁸ Para uma discussão aprofundada da relação tensionada entre o TCU e Agências Reguladoras, cf. Mendonça, 2012; Pereira, 2019; Dutra e Reis, 2020.

¹⁷⁹ É o caso do Acórdão 1614/2019- Plenário que discutia a incorporação aos proventos de parcelas referentes a planos econômicos do século passado por decisão judicial.

com bases de registros administrativos, como a RAIS¹⁸⁰. O benefício que pode advir deste tipo de atuação parece mais evidente, uma vez que identificada alguma irregularidade, o pagamento pode ser suspenso e aquela despesa pública deixa de se repetir mensalmente. No entanto, em termos práticos, a mensuração dos impactos da atuação do Tribunal não se dá de forma clara e direta.

Um dos casos mais ilustrativos das dificuldades de mensuração dos benefícios do controle foi o julgamento de uma representação, em 2019, sobre o acúmulo de jornada de trabalho de servidores da União. Em um dos ciclos desta rotina, a área técnica do Tribunal apontou a existência de mais de dez mil indícios de cumulação de jornadas de trabalho que seriam incompatíveis entre si. O peculiar neste exemplo é que 90% dos indícios não eram de cumulação irregular de cargos públicos, mas de “atividades privadas supostamente incompatíveis com a jornada do serviço público”. É o caso, por exemplo, de um juiz federal que leciona em universidade privada. A área técnica do órgão considerou incompatível toda cumulação que excedesse 70 horas semanais, embora não exista previsão legal nesse sentido. E, para o cálculo do benefício da ação do controle, considerou que “o mais provável é estar havendo descumprimento da jornada do cargo público, ou prejuízo ao desempenho desse cargo” e, portanto, “o benefício financeiro em todos os indícios foi calculado com base na remuneração paga pelos cofres públicos” levando em conta a soma dessas remunerações ao longo de cinco anos. Trata-se de interessante exercício contrafactual: os valores irregulares devem ser suspensos de imediato, e o cálculo do benefício corresponde ao valor que seria pago ao longo de um período de cinco anos caso não tivesse sido suspenso. O lapso temporal de cinco anos é, de certa forma, arbitrário e foi elevado para dez anos com o advento da referida Portaria Segecex 37/2018, de maneira que o benefício calculado dobrou: no caso em comento foi de R\$ 6,6 bilhões.¹⁸¹

A partir da leitura do acórdão, no entanto, o descolamento entre a realidade fática e o cálculo do benefício da atuação do TCU fica bastante claro no caso: com base em um parâmetro não previsto em lei, a área técnica do órgão considerou que toda remuneração paga pela União nesses casos seria indevida, não apenas a proporção que excedesse o suposto parâmetro estabelecido. Noutras palavras, seria supor que a partir da decisão do TCU, todos os dez mil servidores identificados deixassem de receber salários. Ou que fossem todos exonerados e não

¹⁸⁰ Acórdão 1112/2018 - Plenário (3º Ciclo de Fiscalização); Acórdão 1032/2019 - Plenário (4º Ciclo de Fiscalização)

¹⁸¹ Acórdão 1707/2019 - Plenário

substituídos por outros servidores, hipótese irreal. No julgamento, o relator do caso, contrariando a área técnica do órgão e afastando o entendimento, destacou:

Nesse cenário, considerando que os achados levantados nestes autos foram identificados apenas com amparo na carga horária, critério que não se presta, isoladamente, para delinear irregularidades em acumulações de cargos, creio que as informações aqui coletadas podem ser encaminhadas aos órgãos e entidades para que, a seu critério, adotem as medidas que entenderem necessárias para avaliação de situações individuais em possível descordo com a compatibilidade de horários e em possível prejuízo às atribuições funcionais dos cargos.¹⁸²

O aspecto caricatural do caso fica ainda mais nítido quando se leva em conta o fato de, entre os mais de dez mil indícios de cumulação irregular de jornada, estar o próprio ministro relator, que sequer se julgou impedido de atuar no caso. Portanto, cerca de 90 % do valor estimado como benefício potencial do caso se funda não em parcela remuneratória, mas na hipótese de que a totalidade das remunerações pagas pelo poder público seja indevida. Tal premissa foi refutada no julgamento do acórdão e prevaleceu o entendimento de que cada órgão da União avaliasse, caso a caso, a compatibilidade das jornadas de trabalho. Ainda assim, o Tribunal contabilizou como benefício de sua atuação a cifra bilionária, que, sabidamente, não se concretizou - nem se concretizaria potencialmente - nos valores referidos.¹⁸³

Não apenas a folha de pagamento de trabalhadores do setor público é objeto da estratégia de ciclos de fiscalização contínua. Benefícios pagos pelo Poder Executivo Federal, especialmente pelo INSS a trabalhadores do setor privado, também são objeto de atuação similar estruturada a partir de ciclos anuais. Desta forma, uma outra fonte de resultados expressivos relatados pelo Tribunal estaria em sua atuação junto à concessão, por parte da União, de benefícios sociais – aí incluídos os trabalhistas, assistenciais e previdenciários. A estratégia de ciclos anuais de “Fiscalização Contínua de Benefícios” foi também inaugurada em 2015 e utiliza uma mesma metodologia intensiva em análise de dados, a partir do cruzamento de registros administrativos em buscas de irregularidades e inconsistências, como, por exemplo, a acumulação indevida de benefícios do INSS, ou ainda o cadastro de pagamento de Seguro Desemprego com dados divergentes do cadastro da Receita Federal. Em julgado de

¹⁸² Idem

¹⁸³ Ainda em matéria de pagamento de pessoal, mereceu destaque a atuação do Tribunal sobre pagamento de vencimentos cujas parcelas remuneratórias excediam o teto constitucional, com benefício reportado de 46 milhões de reais no caso de empregado de estatais cedidos à Administração Direta (Acórdão 2113/2018 – Plenário) e forma do cálculo de paridade entre ativos e pensionistas, com benefícios declarados na ordem de R\$ 630 milhões

2018¹⁸⁴ o benefício apontado para ação foi de R\$ 2,57 bilhões e em 2019¹⁸⁵, R\$ 2,25 bilhões. Trata-se de ação de indiscutível relevância, ainda que os benefícios apontados sejam potenciais, uma vez que o comando do TCU é composto de determinações aos órgãos responsáveis pelo pagamento que adotem medidas para melhoria dos registros cadastrais e revisem os benefícios. O resultado efetivo depende das revisões a alterações implementadas pelos órgãos e muitas vezes as divergências encontradas decorrem de erros materiais nos registros administrativos e não da ilicitude dos pagamentos, que seguem ocorrendo. Embora os acórdãos referidos sejam em sua maioria monitoramentos de decisões anteriores, o benéfico do controle indicado é estimativa, não restando claro se – e qual - parcela desse valor efetivamente se concretizou com a suspensão de pagamentos irregulares ou apenas era fruto de inconsistências nos registros administrativos.

De maneira geral, portanto, ainda que a frente de fiscalizações periódicas de pagamentos realizados pela União possa apresentar maior grau de concretude da estimação de benefícios do controle, o descasamento entre os valores estimados pelas áreas técnicas, a deliberações de fato adotadas pelos ministros da Corte e a falta de preocupação com a atualização desses valores para economias efetivas em sede de monitoramento distanciam as cifras reportadas da realidade.

d) Intervenção em programas e políticas públicas

Tida como a principal inovação em termos de competências do TCU pós 1988, a atuação da Corte frente à programas e políticas públicas têm consumido, como visto, boa parte da capacidade do Tribunal, em paralelo às atividades tidas como tradicionais, em sintonia com movimentos similares que remoldaram a atuação de diversas ISCs mundo afora. Como reflexo, parcela significativa dos benefícios financeiros declarados pelo TCU também advém deste tipo de atuação.

Grande parte dos esforços da literatura que buscou dar respostas às dificuldades de mensuração do impacto das ISCs se focou, como tratado anteriormente, exatamente nessa

¹⁸⁴ Acórdão 1057/2018 – Plenário. Para o mesmo ano houve Relatório de Acompanhamento específico para o Seguro-Desemprego (Acórdão 1343/2018 – Plenário) cujo benefício adicional reportado foi de R\$ 62 milhões. Também em 2018, em acompanhamento de acórdão do ano anterior, o tribunal reportou um benefício adicional de R\$ 1,24 bilhão referente a benefícios assistenciais. (Acórdão 12162/2018 – 2ª Câmara)

¹⁸⁵ Acórdão 1947/2019 - Plenário

dimensão da performance de programas e políticas, ainda que com resultados pouco conclusivos. Com o TCU não foi diferente, sendo especialmente difícil identificar o resultado financeiro apontado pelo órgão em muitos casos. A despreocupação do estabelecimento de um nexos causal entre o suposto benefício e a atuação do órgão, observada nos casos anteriores, fica aqui ainda mais clara.

É o que ocorreu, por exemplo, com a atuação do órgão frente ao Ministério da Saúde, no âmbito do Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde (PIUBS), que consistia na oferta de apoio para que os “municípios implementem o prontuário eletrônico” em suas unidades a partir do fornecimento de “conectividade, equipamentos, software, treinamento e suporte a todos os municípios do território nacional”¹⁸⁶. O custo total do programa ao longo de cinco anos seria de R\$ 17 bilhões, que seriam justificáveis, de acordo com o Ministério, pois trariam uma economia de R\$ 22 bilhões “com o maior controle de gasto público” que a informatização propiciaria. Segundo o Tribunal, o benefício financeiro resultante de sua atuação alcançou os R\$ 6,3 bilhões, ou 36 % do custo total do programa, que corresponderia à identificação de “risco de sobrepreço” no credenciamento dos fornecedores para implantação do programa. Em termos concretos, em 2018 o TCU suspendeu cautelarmente a assinatura de contratos no âmbito do programa, que sequer fora iniciado, e determinou a adoção de ajustes no prazo de sessenta dias. Na prática, o processo de credenciamento acabou cancelado em 2019 pelo Ministério da Saúde e o programa nunca chegou a sair do papel. O caso evidencia as dificuldades de se aferir o benefício da intervenção do controle sobre um programa ou política que ao invés de aperfeiçoado, acabou não sendo sequer iniciado. Não é que o programa tenha sido executado a um custo mais baixo, ele simplesmente não foi executado após a intervenção suspensiva do TCU.

Outra política pública alvo de intervenção do Tribunal foi o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), cujo objetivo é facilitar o acesso à terra àqueles trabalhadores rurais “com condições financeiras limitadas”. O PNCF é uma opção de “menor custo orçamentário em relação ao Programa Nacional de Reforma Agrária para a reordenação fundiária do País, já que financia imóveis a seus beneficiários com recursos do Fundo de Terras”. O benefício financeiro estimado da atuação do TCU foi de R\$ 2,35 bilhões “provenientes da correção de irregularidades envolvendo beneficiários e melhoria dos índices de adimplência”¹⁸⁷

¹⁸⁶ Acórdão 1961/2018 - Plenário

¹⁸⁷ Acórdão 2212/2018 - Plenário

O TCU identificou a baixa execução do programa em função de deficiências operacionais, como insuficiência na sua divulgação e lentidão de processamento, o que fez com que os gestores do programa, entre 2013 e 2017, só fossem capazes de utilizar cerca de R\$ 334 milhões para conceder novos financiamentos, frente a R\$ 1,2 bilhão disponível ao Fundo de Terras. Mas o valor de R\$ 2,35 bilhões em benefício não leva em conta a potencial expansão da capacidade do programa, e sim corresponde, essencialmente, ao total da inadimplência do programa – parcelas em atraso e valores inscritos em dívida ativa, que representam 84% do total do benefício apontado. Considerar esse montante como um “benefício potencial do controle” equivale a considerar que seria possível, graças à ação do TCU, zerar a inadimplência - que se encontrava em um patamar de 43% do total de ativos – e levar a 100% a recuperação dos valores inscritos em dívida ativa, quando a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a quem compete o ajuizamento das ações, informou ao próprio TCU que o índice de recuperação estava em 2,38% dos valores inscritos. Não há cenário, por mais otimista dos impactos positivos da ação do controle, que possa corroborar tal previsão.

A análise da geração de benefícios financeiros da atuação do TCU frente a programas e políticas públicas revela como os desafios de mensuração já apontados se potencializam, pois além das debilidades encontradas nas seções anteriores, há aqui a dificuldade adicional de se cotejar a atuação do Tribunal e seus impactos com os objetivos almejados pelos programas e políticas em questão.

e) atuação ordinária de fiscalização de conformidade

Ao lado dos temas acima destacados, no rol de benefícios financeiros do controle para o biênio 2018-2019 encontram-se atuações tradicionais da corte de contas, normalmente de menor monta porém mais numerosos, como as diversas expressões da atividade fiscalizatória do órgão sobre obras e licitações em geral: identificação de irregularidades, suspensão e anulação de procedimentos licitatórios¹⁸⁸; identificação de sobrepreço e superfaturamento em

¹⁸⁸ Acórdão 1095/2018 – Plenário; Acórdão 1672/2019 - Plenário; Acórdão 1136/2019 - Plenário; Acórdão 2879/2019 - Plenário; Acórdão 2879/2019 - Plenário; Acórdão 2570/2019 - Plenário; Acórdão 2004/2019 – Plenário; Acórdão 692/2019 – Plenário; Acórdão 573/2019 – Plenário; Acórdão 775/2019 – Plenário; Acórdão 228/2019 – Plenário; Acórdão 573/2019 – Plenário; Acórdão 2415/2019 – Plenário; Acórdão 2449/2019 – Plenário; Acórdão 1231/2019 – Plenário; Acórdão 1922/2019 – Plenário; Acórdão 2652/2019 – Plenário; Acórdão 1309/2018 – Plenário

contratações e obras públicas¹⁸⁹; retomada de recursos da União transferidos a municípios para realização de obras e não devidamente empregados¹⁹⁰.

A atuação do Tribunal em relação a empresas públicas, muito controvertida até 1988, também é objeto de significativos benefícios, especialmente em relação à Telebras¹⁹¹, à Petrobras¹⁹² e à PPSA, empresa pública criada para administração do petróleo do Pré-Sal e cujas dificuldades de implantação têm merecido atenção do Tribunal.¹⁹³ A apuração de outros tipos de irregularidades completa a lista, como supostas inconformidades no pagamento de bolsas por Universidade Federais¹⁹⁴ ou em pagamentos em decorrência de condenações judiciais da União¹⁹⁵. Na maioria dos casos, no entanto, não há informações nos acórdãos sobre o desfecho efetivo da ação estatal objeto de controle por parte do TCU para poder se avaliar o real impacto da intervenção.

Por fim, há ainda outra rubrica na classificação dos benefícios feita pelo TCU que seria, em tese, a de mais fácil mensuração financeira porque já expressa em valores pecuniários: condenações em débito e multas e que expressam parcela significativa dos benefícios totais (cerca de 13% no biênio analisado). Embora esses casos reflitam atuações mais diretas do órgão, e em certa medida, mais facilmente quantificáveis, persistem aqui algumas questões relevantes. Mesmo já sendo naturalmente expressas monetariamente, há um grande abismo entre os valores reportados e os de fato auferidos pela União. Como visto, em não sendo possível realizar diretamente desconto em folha, como no caso de ex-ocupantes de cargos públicos, a cobrança judicial dos valores fica a cargo da AGU. O TCU considera que, uma vez encaminhados para cobrança judicial, a apuração dos valores sai da sua órbita de competência e, em sintonia com a despreocupação generalizada com os resultados efetivos de sua ação, deixou de monitorar e divulgar os valores efetivamente apurados. Últimos dados divulgados, como aponta Bruno Speck, davam conta que o percentual de valores efetivamente pagos se resumia a 1% do total cobrado (Speck, 2011, p. 145). Em outras palavras, mesmo na rubrica de aferição mais direta, o hiato entre o “potencial” e o “efetivo” atingia 99%, de acordo com as últimas informações disponíveis.

¹⁸⁹ Acórdão 2408/2019 – Plenário; Acórdão 2036/2019 – Plenário; Acórdão 1452/2018 – Plenário; Acórdão 2240/2018 – Plenário; Acórdão 2131/2018 - Plenário

¹⁹⁰ Acórdão 5761/2019 – Plenário.

¹⁹¹ Acórdão 1170/2019 - Plenário; Acórdão 956/2019 - Plenário

¹⁹² Acórdão 1996/2019 – Plenário

¹⁹³ Acórdão 1663/2019 – Plenário. Críticas à atuação da PPSA também foram recorrentes na já referida intervenção do Tribunal nos leilões da ANP.

¹⁹⁴ Acórdão 2532/2019 - Plenário; Acórdão 2533/2019 - Plenário

¹⁹⁵ Acórdão 7797/2018 – 2ª Câmara; Acórdão 2732/2017 – Plenário; Acórdão 15115/2018 – 1ª Câmara

Assim, um primeiro plano da debilidade da mensuração de impacto do TCU, tal qual realizada, atinge indistintamente todas as categorias de benefícios por ele consideradas e aqui analisadas: a absoluta indistinção de benefícios efetivos e potenciais, algo que ocorre de maneira clara e marcada em órgãos como NAO e GAO. Um segundo ponto diz respeito ao momento de apuração: ao contrário de GAO e NAO, não há clareza do momento em que o benefício deva ser contabilizado. Um exemplo é da fiscalização do Tribunal sobre a Ferrovia Norte Sul: o acórdão identificando indícios de superfaturamento foi de 2013, os ajustes no contrato foram feitos em 2016, mas o benefício do controle, de R\$ 6,4 milhões, só foi apontado em 2019.¹⁹⁶ Isso gera significativos problemas, tanto em termos de expectativas de benefício potencial que nunca se convertera em efetivo, como acaba levando a diversos casos de contabilização em dobro de uma mesma ação, como já apontado.

Em outro acórdão analisado a não delimitação temporal traz problemas patentes. O TCU indicou para um Acórdão¹⁹⁷ de 2018 o benefício financeiro de R\$ 286 milhões. Ocorre que a única deliberação do referido acórdão consistia em prorrogar por 180 dias o prazo para cumprimento de uma determinação do ano anterior¹⁹⁸ Esta, por sua vez, determinava a tomada de ações para a depuração e padronização do Painel de Preços do Governo Federal¹⁹⁹ e para qual já havia sido indicado à época um benefício financeiro de R\$ 143 milhões. A cifra correspondia a três pregões que foram suspensos ou anulados a partir de esclarecimentos solicitados pelo Tribunal ao longo dos trabalhos em função de divergências entre os preços constantes do Painel e dos respectivos certames. Reportar o valor em 2017 como benefício do controle seria compreensível, ainda que duvidoso, pois não se sabe o desfecho concreto dos três pregões suspensos. Mas voltar a reportá-lo, em dobro, no ano seguinte, quando se dilatou o prazo para melhorias da ferramenta, parece de todo injustificado.

Uma terceira dimensão merecedora de atenção é como se estabelecer o benefício da não execução de uma obra pública. Nos casos em que a intervenção do TCU leva à execução de determinada obra a um custo menor do que o original, o benefício é claro. Mas em diversos casos, após a intervenção do TCU o que se sucedeu foi apenas a não execução de determinada obra, como a não construção de uma fábrica de vacinas da Fiocruz²⁰⁰, apontada como geradora

¹⁹⁶ Acórdão 2036/2019 - Plenário

¹⁹⁷ Acórdão 2999/2018 - Plenário

¹⁹⁸ Acórdão 2593/2017 - Plenário

¹⁹⁹ O Painel de Preços é uma ferramenta do Governo Federal que compila informações de compras públicas com o objetivo de “auxiliar os gestores públicos nas tomadas de decisões” Cf. <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>

²⁰⁰ Acórdão 1826/2018 – Plenário. O projeto só viria a ser retomado em 2021, após a eclosão da pandemia de COVID-19 e a escassez de vacinas em escala global.

de um benefício de 400 milhões de reais, ou a não pavimentação da BR-376 no Paraná²⁰¹, reportada como sendo responsável por um benefício de 28 milhões de reais. Ainda que as intervenções do controle fossem justificáveis, mensurar o benefício gerado pela inexecução de obras públicas vai além da quantificação de eventuais prejuízos evitados.

Em conclusão, numa perspectiva comparada, a mensuração do impacto do TCU frente à forma como isso efeito por órgãos análogos, como o NAO e o GAO, revela distinções marcantes que, se levadas em conta, poderiam ampliar em muito a acurácia do dado do Tribunal de Contas. A forma como TCU contabiliza seus impactos não atende a nenhum dos cinco princípios elencados pelo NAO. É possível afirmar que o NAO absorveu boa parte das críticas da literatura da virada do século sobre suas deficiências na quantificação dos benefícios financeiros, como apontado por Bowerman, Raby e Humpherey (2000) e reformula a contabilização e a divulgação dos seus dados. Já o TCU segue, como visto, sem maiores preocupações de estabelecimento de nexos de causalidade entre suas ações e os resultados financeiros que indica. A dimensão da efetivação também parece ser uma distante miragem: ao contabilizar conjuntamente os benefícios que entende efetivos com os potenciais, sem qualquer delimitação temporal, acabar por impedir que os “benefícios do controle” reflitam alterações efetivas na administração pública. Ausentes também estão as dimensões da avaliação, atribuição e validação: os gestores não são ouvidos ao final para validarem ou complementarem as informações sobre os impactos do controle, quando poderiam, por exemplo, indicar os custos de implementação de determinados ajustes que poderiam ser levados em conta na aferição dos benefícios. A ausência de procedimentos sistemáticos de validação interna e externa dos benefícios permite que se contabilize valores absolutamente descolados da realidade e em duplicidades facilmente perceptíveis.

Uma alternativa seria a adoção da estratégia do GAO de realizar uma análise com horizonte temporal expandido, que permitisse acompanhar os desdobramentos das determinações e recomendações. Haveria assim a possibilidade efetiva de se distinguir quais dos benefícios tidos como potenciais se implementaram de fato ao longo do tempo e se poderia evitar a contabilização diversas vezes em dobro de muitos benefícios que nunca se efetivaram. A ausência de um monitoramento sistemático e contínuo, como adotado pelo GAO, atomiza a análise do TCU em fotografias pontuais de meras expectativas de benefícios, muitas vezes sobrepostas e duplicadas e poucas vezes experimentadas pela administração pública e pela sociedade na dimensão que o Tribunal pretendeu dar.

²⁰¹ Acórdão 1095/2018

Em síntese, os benefícios do controle externo decorrentes da atuação do Tribunal de Contas e sua tradução no indicador do “retorno ao país a cada R\$1 do orçamento alocado no TCU”, que deveria exprimir uma relação benefício/custo do controle, se afastam significativamente da realidade. Sob a ótica do denominador dessa razão “retorno/investimento”, o indicador considera apenas o custo de funcionamento do TCU, desconsiderando todos os outros custos inerentes à implementação das deliberações do controle por parte da administração pública. A despreocupação com os ônus acarretados pelo controle, em sentido amplo, é generalizada. Do ponto de vista do numerador, o problema aparenta ser ainda mais grave, uma vez que os números, restritos a poucos casos – o que pode denotar subnotificação de benefícios financeiros – acabam recorrentemente inflados em cifras bilionárias, por vezes contados em duplicidade e comumente descolados da realidade vivenciada em função de expectativas e potencialidades que, sabidamente, jamais se converteriam em benefícios *de facto*. Assim, sob o ponto de vista financeiro, a escassez de informações sólidas sobre os impactos da atuação do TCU não permite que se extraiam conclusões seguras sobre resultados positivos ou negativos de sua intervenção.

5.5 PARA ALÉM DOS IMPACTOS FINANCEIROS: PARALISIA, SOBREPOSIÇÃO E ATIVISMO DE CONTAS - EVIDÊNCIAS DISPONÍVEIS

Do que se analisou até o presente, foi possível concluir que a dificuldade de mensuração dos impactos da atuação das ISCs é um fenômeno que se percebe nos mais diversos contextos nacionais. Em regra, os resultados apontados são essencialmente financeiros, e, em alguns casos, envolvem também outros tipos de indicadores, como implementação de recomendações, ou mesmo a percepção de atores envolvidos.

No caso do TCU, no entanto, o problema da mensuração do impacto e da quantificação dos benefícios do controle parece ser especialmente agudo. Embora o órgão reconheça em seus normativos a categorização dos benefícios financeiros e não financeiros, os benefícios reportados são exclusivamente financeiros e sua aferição é bastante problemática, como já se evidenciou. Diante das deficiências dos indicadores monetários da atuação do TCU, convém analisar outras possíveis expressões do fenômeno da sobrecarga de accountability, que, como tratado, é multidimensional.

Para além dos custos financeiros, uma dimensão relevante da possível sobrecarga seria a relativa aos custos de oportunidade, ou, em outras palavras, aquilo que se deixou de realizar em função da atuação do controle. É o custo do não fazer, da alternativa que se preteriu, e, mais comumente em relação ao TCU, da execução de que se abre mão em busca de um possível sobrepreço ou inconformidade.

Alguns dos exemplos analisados anteriormente revelam isso: a não construção da fábrica de vacinas da Fiocruz pode ter evitado um sobrepreço estimado de 400 milhões de reais, mas não proveu a demanda do país por imunizantes. A não fruição de determinados bens ou serviços gera por si só ônus que muitas vezes são contornados por alternativas ainda mais dispendiosas do que aquela original que se pretendeu evitar. Essa dimensão ponderativa parece estar ausente da grande parte das intervenções do órgão.

Um dos raros casos analisados em que esta discussão se pôs de forma explícita foi na intervenção do TCU no leilão dos volumes excedentes da área do Pré-Sal, em 2019. Um complexo ajuste de contas entre a Petrobras e União vinha se desenrolando desde 2014, envolvendo a revisão do contrato de cessão onerosa do Pré-Sal assinado em 2010, e o referido leilão do volume excedente de 2019 poderia representar o capítulo final dessa celeuma. O TCU, como de praxe, interveio no processo e suscitou divergências, mas, ao longo dos encaminhamentos, estimou-se que as perdas em função de eventual adiamento do leilão em decorrência de suspensão pelo Tribunal - como ocorrera em outros casos aqui discutidos - seriam de cerca de R\$ 5 bilhões por ano.²⁰² Ao final, levando-se em conta o potencial prejuízo e a partir da interação do órgão com os gestores responsáveis, o leilão foi realizado na data prevista mesmo que com êxito parcial, tendo sido outorgados apenas dois dos quatro lotes previstos.²⁰³

Ainda no tocante aos custos de oportunidade, uma questão que paira sobre o TCU desde a década de 1990 é, como tratado na seção 3.4.1, a sua intervenção em grandes obras públicas acarretando sua paralisação. A controvérsia residia, como visto, na competência do Tribunal para sustação contratos. A sistemática da CF/88 previa que a triangulação com o Poder Legislativo, e apenas no caso de inércia do Congresso Nacional, caberia ao TCU “decidir a respeito”. Em termos concretos, essa relação se estruturou, a partir da CPI de Obras Inacabadas de 1995, com uma reformulação da legislação orçamentária editada anualmente, que passou a

²⁰² Acórdão 2430/2019 - Plenário

²⁰³ O benefício do controle indicado no caso foi de R\$ 4,8 bilhões de reais, não ficando claro se o valor se refere aos “cerca de 5 bilhões” de perdas evitadas com o eventual adiamento do leilão. Se for o caso, não parece muito coerente considerar como benefício do controle o prejuízo que não se efetivou em função de uma possível suspensão do leilão.

prever parametrizações para intervenção do controle externo sobre obras. Caberia ao TCU elaborar a cada ano um relatório com fiscalização de obras (Fiscobras), a ser apresentado à CMO, com “indícios de irregularidade” e a decisão sobre eventual paralisação ficaria a cargo do Poder Legislativo. Diante desse cenário, o TCU passou a construir então uma via alternativa de intervenção direta em obras públicas a partir do seu “poder geral de cautela”, o que na sua visão não se caracteriza como sustação, mas que, em termos práticos gera os mesmos resultados.

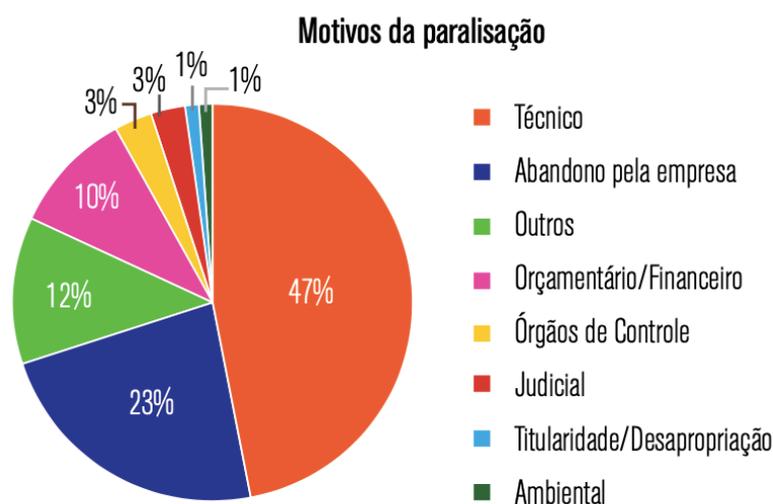
A tensão entre Poder Executivo e o TCU sobre o tema das obras paralisadas talvez tenha alçado seu ápice em função de intervenções do Tribunal em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no Governo Lula. "O problema é que o TCU achou que tinha algo errado e paralisou as obras. Que se abra um processo, mas não paralise as obras. A obra parada vai custar muito mais caro para o Brasil"²⁰⁴, afirmou o então Presidente da República, em 2009.

A literatura nacional recente já apontava que a atuação do controle é apenas um de diversos fatores que explicam o grande número de obras paralisadas no país (Olivieri, 2016). O TCU tem se esforçado em afastar de si a acusação de responsabilidade pelas paralisações. Em paralelo aos relatórios anuais de fiscalização já referidos, ao menos desde 2006 vem realizando diagnósticos de obras paralisadas.²⁰⁵ Em auditoria recente²⁰⁶, avaliou 38 mil contratos referentes a obras no país e constatou que 14 mil obras se encontram paralisadas. Destas, foram levantados os motivos de paralisação apenas das obras referentes ao PAC, que representam 2914 contratos do universo das 14 mil. Segundo dados do sistema de monitoramento do programa (SisPAC), que é alimentado pelos próprios gestores das obras, conclui-se que apenas 3% das paralisações se dariam em função da atuação de órgãos de controle. Os motivos de paralisação predominantes seriam técnicos, financeiros, orçamentários ou decorreriam de abandono das próprias empresas contratadas, como sintetizado na Figura 5.2:

²⁰⁴ Conforme matéria jornalística publicada em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1266016-5601,00-LULA+VOLTA+A+CRITICAR+TCU+E+ANUNCIA+NOVA+LICITACAO+PARA+AEROPORTO+DE+GOIANI.html>

²⁰⁵ Acórdão 1188/2007 - Plenário

²⁰⁶ Acórdão 1079/2019 - Plenário

Figura 5.2 – Motivos de paralisação de obras do PAC segundo o TCU

Fonte: TCU Acórdão 1079/2019 – Plenário, a partir de dados do SisPAC

O Tribunal, portanto, não avaliou propriamente as causas de paralisação de obras, apenas compilou classificações já existentes de um sistema de informações sabidamente frágil, o SisPAC. Assim, reconhecendo não haver uniformização do que deva ser considerado como paralisação²⁰⁷, que a categorização dos motivos do SisPAC é “excessivamente genérica”, que uma mesma obra pode ser paralisada por mais de um motivo - o que não é contabilizado no sistema - e que dentro da categoria “órgãos de controle” estão inseridos outros órgãos como Tribunais de Contas Estaduais e o Ministério Público, o TCU buscou isolar o seu impacto nas paralisações a partir de outra fonte: suas recomendações de paralisação (IGP). Como visto, elas são informadas anualmente ao Congresso Nacional no Fiscobras: “A classificação indicativa do Tribunal de Irregularidades Graves com Recomendação de Paralisação é uma das formas mais evidentes de se aferir o impacto da sua atuação sobre a paralisação das obras”²⁰⁸. Dos 2914 contratos analisados, apenas 6 continham essa indicação de paralisação e “eventual recomendação de paralisação sempre leva em conta, por força de dispositivos presentes nas

²⁰⁷ Para efeitos do referido acórdão foi considerado como paralisado o contrato em relação ao qual fosse observada uma das seguintes hipóteses: a. declaração pelo órgão como paralisada; b. declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra; c. baixa execução física do contrato, considera-se baixa execução aquele contrato que durante 3 meses avançar menos que 10% da evolução física prevista inicialmente; d. não houver novas medições de serviços em período superior a 90 dias.

²⁰⁸ Acórdão 1079/2019 - Plenário

Leis de Diretrizes Orçamentárias, os eventuais impactos econômicos e sociais da possível paralisação”²⁰⁹, sustenta o Tribunal.

No entanto, conforme visto, a indicação de paralisação através dos relatórios anuais ao Congresso Nacional não tem sido a principal forma de atuação do TCU sobre obras públicas, e sim aquela exercida em nome de seu “poder geral de cautela”. O número de obras com IGP tem decrescido vertiginosamente a partir de 2008. Em 2018, o ano imediatamente anterior à realização da auditoria em comento, apenas 10 obras em todo país receberam essa indicação, conforme o Gráfico 5.2

Gráfico 5.2 Obras fiscalizadas com Índice Grave de Paralisação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas da União

Por outro lado, a intervenção cautelar direta do Tribunal, suspendendo contratos, licitações ou pagamentos vem ganhando relevância. No mesmo ano de 2018, o montante envolvido em suspensões cautelares atingiu a impressionante cifra de R\$ 66 bilhões. O Tribunal parece reconhecer mas desacreditar os impactos dessa frente cautelar de intervenção, “por falta de evidências que lhe deem suporte”:

Há outras medidas que vem sendo apontadas, por diversos atores, como relevantes para a tomada de decisões referentes à paralisação dos empreendimentos. Apenas para exemplificar, podemos citar medidas cautelares que suspendem a execução de serviços ou o pagamento respectivo; determinações para ajustes dos valores contratuais aos preços de mercado, inclusive com retenções de pagamentos;

²⁰⁹ Idem

interpretações restritivas em relação a hipóteses de realização de aditivos contratuais; apenação de gestores e empresas executoras de obras públicas. Vale destacar que essas alegações, em geral, não têm sido acompanhadas de evidências que lhes deem suporte, ou seja, são alegações genéricas, que não se fundamentam em casos específicos. Além disso, devido à multiplicidade de situações e à subjetividade dos alegados efeitos, não é possível medir, com o mínimo de segurança, o real impacto dessas medidas. (TCU, Acórdão 1079/2019 – Plenário)

Ninguém melhor do que o próprio Tribunal para prover as evidências necessárias à mensuração do impacto de sua atuação cautelar.²¹⁰ No entanto, fornece apenas de maneira sistemática os valores agregados globais dessa atuação, como apresentado no capítulo anterior, sem especificar as ações a que correspondem. Assim, o TCU acaba por rechaçar o impacto negativo e paralisante de sua atuação diante do que considera uma ausência de evidências concretas, mas é justamente quem deveria fornecer tais evidências para contrapor o argumento, e, no entanto, não o faz. Prefere atribuir exclusivamente a uma “espécie de feito psicológico” a ausência de atividade proativa²¹¹ dos gestores:

De acordo com relatos de gestores ouvidos em diversas oportunidades — como em reuniões de trabalho, nos diálogos públicos promovidos pelo TCU, em matérias da imprensa —, há uma espécie de efeito psicológico que se propaga no âmbito da administração pública e que tem favorecido a imobilidade em detrimento da proatividade dos gestores. Embora não se reconheça o alegado impacto negativo da atuação do TCU sobre o cenário geral de paralisação de obras públicas, em face da

²¹⁰ Caso emblemático – porém raro - da avaliação dos impactos negativos da atuação do Tribunal em relação a obras públicas se deu em quanto à ampliação do Aeroporto de Goiânia (GO). A empresa contratada paralisou as obras em abril de 2007 em função de medida cautelar de retenção de pagamentos tomada pelo TCU em 2006, um típico exemplo que escaparia à contabilidade do TCU das paralisações em decorrência da sua atuação segundo a métrica proposta no Acórdão 1079/2019-Plenário. A área técnica do Tribunal identificou um sobrepreço superior a R\$ 73 milhões no empreendimento. Ao apreciar o caso em 2013, o relator Raimundo Carreiro, ao invés de analisar a correção do novo orçamento apresentado pela contratada, considerou que o ponto fulcral da deliberação do Tribunal era se decidir se o que se pretendia era ter uma obra “concluída ou não”, ainda que isso implicasse afastar “aspectos eminentemente técnicos”. A decisão tomada pelo colegiado afastou então a manifestação da área técnica pois, segundo o relator “o que resta patente aqui, num passar d’olhos nos autos, que é disso de que tratamos. Se pretendermos estancar um problema, que, de certa forma, foi consentido por esta Corte, e partimos para uma solução que atenda social e economicamente um imenso contingente que habita o Centro Oeste do nosso País, ou se, aferrados ao passado e ao apego contábil, talvez pouco práticos nesse momento, iremos se não perpetuar, mas, com certeza alongar, os prejuízos e as agruras pelas quais passa essa relevante parcela da população brasileira, que, é preciso que se diga, tem hoje como motivo de vergonha o aeródromo que possui.” Como aponta Francisco Alves (2016) “cuida-se de típico exemplo de decisão que usou argumentos pragmáticos, embora as premissas fáticas, as consequências sistêmicas e os cálculos econômicos invocados pelo órgão fiscalizado não tenham sido efetivamente comprovados”, isto é, mesmo quando o TCU busca avaliar as consequências de sua atuação paralisante o faz de forma casuística e pouco fundada.

²¹¹ Como um dos resultados da referida auditoria sobre Obras Paralisadas, o TCU, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, a Associação dos Membros do Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Ministério da Infraestrutura, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a AGU e a CGU lançaram, no início de 2020, o “Programa Integrado para Retomada de Obras – Destrava”, cujos resultados concretos, até o momento, são desconhecidos. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/justica-e-orgaos-de-controle-lancam-programa-para-retomada-de-obras.htm>

ausência de evidências concretas, o Tribunal tem se mostrado sensível às dificuldades enfrentadas pelo setor e buscado, por meio da ampliação do diálogo e da aproximação com os gestores, enfatizar a atuação pedagógica e preventiva, bem como a busca constante de contribuir para o aprimoramento da gestão, incentivando uma atuação responsável e baseada em riscos. (TCU, Acórdão 1079/2019 – Plenário)

O ponto remete a mais um aspecto sobre os impactos negativos da atuação das ISCs que podem se revelar como sobrecarga: os efeitos psicológicos de uma atuação excessiva do controle. Como tratado na literatura, esses efeitos psicológicos da atuação do controle têm merecido atenção de pesquisadores e ISCs no cenário internacional. *Surveys* com os auditados têm sido aplicados não apenas por avaliadores externos (Morin, 2014) como também pelos próprios órgãos de controle (NAO, 2020) para tentar mensurar essa dimensão.

No contexto brasileiro, no entanto, isso não ocorre. Apesar da ausência de *surveys* amplos como os atores envolvidos na rede de accountability – tanto controladores como controlados ⁻²¹², o tema tem ganhado relevância na literatura sobre os impactos do controle, embora as evidências empíricas permaneçam, em alguma medida, escassas. Erick Halpern e Rafael Oliveira tratam da ineficiência pelo medo dos administradores públicos:

Essa externalidade negativa consiste na paralisia da atividade administrativa em função exclusivamente do medo do agente público. Os gestores públicos têm se esquivado de prolatar decisões administrativas em situações que não se amoldam à literalidade do dispositivo normativo ou que apresentam dúvidas interpretativas, notadamente em hipóteses que envolvam a definição do alcance dos princípios jurídicos e dos conceitos jurídicos indeterminados, mesmo nos casos que são precedidos de posicionamentos da Advocacia Pública favoráveis à tomada da decisão. Assim, é cerceada qualquer solução heterodoxa do agente público que apresente cunho inovador, incentivando-se comportamentos conservadores e formalistas na Administração Pública, ainda que não coincidam com o melhor atendimento do interesse público na perspectiva do gestor público. É preciso lutar contra isso, criando incentivos para gestão pública se tornar mais eficiente e menos formalista. (Oliveira e Halpern, 2020, p.5)

No mesmo sentido, Fernando Vernalha Guimarães identifica no cenário brasileiro uma “crise de ineficiência pelo controle” fruto da atuação de gestores acuados:

Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controversas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos (...) Como consequência inevitável da retração do administrador instala-se

²¹² As evidências no contexto brasileiro advêm, via de regra, do relato de experiências de atores relevantes, de entrevistas com controladores e controlados, como em Loureiro et al (2011), da análise de circunstâncias institucionais da realidade brasileira ou da aplicação de *surveys* em contextos bastante restritos, como em Ribeiro Filho et al (2006).

a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública. (Guimarães, 2016, p. 1)

Guimarães vê a origem desse movimento na “tonificação” e “densificação” do controle da atividade administrativa trazida pela Constituição de 1988, resposta às patologias percebidas do descontrole generalizado da administração pública brasileira. Mas essa disseminação da cultura do controle não veio acompanhada de uma reflexão sobre as externalidades negativas que ela poderia gerar:

Há pelo menos dois aspectos que podem ser percebidos em relação à assimilação acrítica da cultura do controle. Em primeiro lugar, disseminou-se a compreensão de que quanto mais controle, melhor, como se a dose de controle fosse indiferente ao bom funcionamento do aparelho administrativo. Em segundo lugar, prestigiou-se um equipamento essencialmente burocrático de controle, desprezando-se seus aspectos finalísticos. Isso se relacionou também ao conforto do controlador em se utilizar de um aparato que lhe oferecesse parâmetros seguros de análise e aferição (o recurso cada vez mais frequente às tabelas referenciais de preço pelas cortes de contas para examinar a “correção” de preços é um exemplo) de contas para examinar a “correção” de preços é um exemplo) (Guimarães, 2016, p. 2)

Rodrigo Mascarenhas aponta que o espraiamento do medo dentre os gestores fruto da ação do controle traz duas consequências extremamente graves: elimina as condições de tomada de decisão serena por parte dos gestores e redistribui poderes dentro do estado em sentido diverso daquele previsto pelo desenho constitucional vigente:

É difícil negar que alguém que, antes de decidir determinado processo, recebe aviso explícito de que, se decidir em sentido contrário àquele escolhido pelo órgão que o ameaça, será processado em duas esferas, não tem mais serenidade para tomar a decisão, não pode mais avaliar se aquela decisão era de fato necessária, e passará a avaliar, em especial, as consequências pessoais que aquela decisão pode lhe acarretar. A segunda consequência, esta de inegável dimensão constitucional, é a de uma silenciosa redistribuição de Poder dentro do aparelho de estado. Com efeito, sem qualquer alteração da Constituição, nem de qualquer lei, decisões que a Constituição atribuiu ao Poder Executivo – órgão jurídica e politicamente responsável – passam, de fato, a ser tomadas por órgãos de controle, órgãos que, além de serem irresponsáveis politicamente (salvo num grau muito remoto de responsabilidade política difusa), raramente são juridicamente responsabilizados por seus excessos. (Mascarenhas, 2016, p. 5)

O mesmo diagnóstico da instauração de uma cultura do medo que, almejando a inibição da corrupção acaba, em termos concretos, inibindo a liberdade e eficiência da atuação administrativa no Brasil é compartilhado por outros autores para quem, ainda que os desafios

da realidade social demandem “soluções fora da caixa” os gestores no país sejam incentivados a buscar a manutenção do status quo, alternativa sempre mais segura (Campana, 2017, p. 208), caracterizando uma atuação “servil e, por vezes, medrosa e covarde” (Alves e Campos, 2014, p. 38).

Uma das evidências dessa instauração do medo por parte do TCU, como aponta Eduardo Jordão, está precisamente na aceitação dos gestores da atuação *a priori* do Tribunal de Contas da União, mesmo que ela não conte, como visto, com previsão constitucional ou legal. O resultado é que a Corte de Contas acaba se tornando um coadministrador, participando ativamente da modelagem de decisões governamentais. A aceitação das Instruções Normativas que, a despeito da ausência de fundamentação legal, preveem a atuação do TCU desde as fases iniciais dos processos de desestatização, residiria na busca dos gestores por um salvo-conduto, junto ao controlador, de sua atuação:

O administrador público, por sua vez, tem sucumbido ao avanço do TCU e permitido a sua intervenção prévia.(...) Tendo em vista que a atuação sancionatória do TCU incide sobre os gestores públicos individualmente considerados, gera-se um incentivo claro para que eles admitam o controle prévio do órgão fiscalizador, em uma espécie de “instinto de autopreservação”. Afinal, o controle prévio funcionaria como um “salvo-conduto” desejado pelo administrador antes da realização da licitação. Além do medo da penalização, a propensão dos administradores para aceitar o controle prévio pode decorrer de receio de danos reputacionais causados por uma eventual sustação posterior do edital sob o argumento de ilegalidades. Assim, no âmbito do governo federal, ao menos nos últimos dez anos, a regra tem sido a do envio das minutas de edital e contratos para o TCU no momento do envio dos estudos de viabilidade. Trata-se de procedimento que termina por consolidar a atuação prévia do TCU. (Jordão, 2016, p. 83)

Assim, mesmo que não haja previsão constitucional ou legal para esse tipo de atuação do TCU desde as fases iniciais de processos de desestatização, a busca pela proteção da chancela da Corte de Contas faz com que gestores tolerem sua atuação prévia ou até mesmo busquem ativamente o Tribunal nesses casos.

Rodrigo Valgas dos Santos destaca como o espraiamento do medo fruto da atuação do controle pode retroalimentar o excesso de controle: a alta probabilidade de responsabilização pelo exercício de uma função pública leva ao medo de responsabilização do agente. Mas ao mesmo tempo que o medo pode ser visto como consequência dos excessos do controle, Santos indica que também pode ser visto como causa: a medida que produz respostas disfuncionais e autoprotetivas, gerando um “imobilismo decisório”, a inércia dos gestores é utilizada como fundamento para os órgãos de controle expandirem ainda mais o grau de sua intervenção.

(Santos, 2021, p.332). E em sintonia com Jordão, identifica como uma das expressões mais claras do fenômeno no contexto brasileiro aquilo que denomina de “relacionamento informal interadministrativo”, na qual os agentes públicos, além das consultas formais prévias independentemente de exigência legal, buscariam orientações ou aprovações informais do controle externo de forma a chancelar suas escolhas:

É que o agente público, sabedor de que seus atos administrativos serão objeto de controle externo, precisa sensibilizar e esclarecer ao agente público controlador sobre as peculiaridades do seu caso e chamar atenção que o levaram a decidir desse ou daquele modo. Em regra, isso pode ser realizado formalmente, mas, no âmbito das relações informais, se pode justificar, esclarecer e precaver-se quanto à legalidade dos atos. (Santos, 2021, p. 363)

Há aqui, portanto, grande convergência com o diagnóstico de Michael Power para quem a “sociedade de auditoria”, que se instalaria fruto da “explosão”, seria marcada por “rituais de verificação” que buscam conferir aos gestores “conforto” e “legitimidade” (Power, 1999). Mas, dadas as especificidades do TCU já debatidas ao longo desse trabalho, seria essa estratégia de busca de chancela prévia junto ao TCU um mero ritual de conforto ou ainda um exemplo da almejada atuação dialógica do Tribunal na sua atuação? André Braga, citando fala do Ministro Bruno Dantas em sessão plenária de dezembro de 2018 - para quem a realização de consultas ao TCU em diversos casos seria uma mera busca por “conforto espiritual”, muitas vezes desnecessária – considera que o movimento tem uma faceta muito mais “mundana” : o receio de sanção, de um lado, e a busca por segurança jurídica em complexos processos, como os de desestatização, evitando sua suspensão após iniciados, de outro, tornam essa romaria prévia ao TCU muitas vezes o caminho mais racional a ser traçado pelo gestor. “Ao buscar livrar a administração pública de todo e qualquer pecado, o TCU convida os fiéis gestores à sua porta. ” (Braga, 2019).

Quanto ao fato dessa “aproximação prévia” entre gestores e o TCU ser exemplo da desejada relação dialógica entre controladores e controlados, Eduardo Jordão pondera que dificilmente haverá real diálogo institucional enquanto uma das partes atuar constantemente com ameaças - veladas, explícitas ou implícitas - de sanção, uma vez que a opinião do controlador soará sempre como imposição ao gestor, que não hesitará em segui-la: “Se se quer um controlador atuando ao lado do administrador, o ideal é que se lhe retire o poder de sanção. Então teríamos de fato duas instituições dialogando como iguais, sem que uma delas ostente um tacape na mão, como a relembrar à outra da conveniência de aceder à sua opinião. ” (Jordão,

2019). Assim, mais do que uma relação dialógica, essa busca ao aval do TCU seria indicativa de uma relação impositiva, fruto de uma gestão amedrontada, que ao final consagraria e coexistiria com a figura do “controlador-administrador”, não previsto pelo desenho constitucional de 1988.

Como resposta legislativa a este cenário deve ser compreendida a edição recente da Lei 13.655/2018 que, como visto no Capítulo 3, alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei 4.657/1942) introduzindo novos dispositivos, e cuja motivação era enfrentar problemas de insegurança jurídica e ineficiência da Administração Pública (Sundfeld, 2017; Palma, 2018). Em termos concretos, a lei impõe que a tomada de decisão nas esferas administrativa, judicial e - expressamente – controladora, seja orientada pelas suas consequências práticas, inclusive em relação a adoção de medidas alternativas.²¹³ De outro lado, limitou a responsabilização de agentes públicos aos casos em que fique comprovada a ocorrência de “dolo ou erro grosseiro”²¹⁴, impondo-se o de levar-se em conta na interpretação das normas os “obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”²¹⁵.

Não há dúvidas que a lei teve como um de seus principais destinatários o Tribunal de Contas da União e buscou dar respostas a duas das principais questões referentes à sobrecarga da atuação do Tribunal debatidas no presente trabalho: a desconsideração de custos efetivos e de oportunidade, além da responsabilização generalizada e irrestrita de agentes públicos. Não surpreendentemente, o Projeto de Lei teve como um de seus maiores opositores ao longo da tramitação o próprio Tribunal de Contas (Oliveira, 2018), que, mesmo após a aprovação pelo Congresso Nacional buscou influenciar no seu veto integral por parte do Presidente da República, sem sucesso.

Em um contexto marcado por constantes ampliações de competência e fortalecimento na esfera legislativa desde 1988, a Lei 13.655/2018 certamente pode ser vista como um revés para o Tribunal, ou, nos dizeres de Thiago Araújo (2017), um exemplo de “retroalimentação negativa”. Se em grande parte dos momentos da Nova República o legislador foi deferente aos entendimentos e interpretações do TCU e cristalizou sua visão com a edições de novas leis que elevaram ao plano legal as posições do Tribunal, com a referida alteração da LINDB o legislador buscou mitigar a interpretação expansiva do Tribunal e restringir sua atuação

²¹³ Art. 20 do DL 4657/1942

²¹⁴ Art. 28 da DL 4657/1942

²¹⁵ Art. 22 da DL 4657/1942

sancionatória de agentes públicos. Os efeitos práticos desta alteração legislativa, diante do curto lapso temporal de sua positivação, ainda não são passíveis de avaliação ampla (Nunes, 2020).

As evidências já disponíveis de julgados posteriores à alteração legislativa, ainda que pontuais - e portanto meramente a título exemplificativo - parecem apontar para lados distintos. É o caso de dois acórdãos recentes, ambos sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler: em um deles²¹⁶, o relator afastou a aplicação de sanção a um servidor público municipal por considerar que seu erro não seria “grosseiro” como exigiria a LINDB; em outro²¹⁷, considerou inaplicável a mesma disposição da LINDB de exigência de erro grosseiro para responsabilização financeira de agente público por dano ao erário, ainda que a legislação não faça qualquer ressalva nesse sentido.

Por fim, no âmbito do levantamento evidências possíveis de sinais de “sobrecarga de accountability”, cumpre analisar aquelas que digam respeito à multiplicidade e sobreposição de instâncias. Como visto, o problema pode decorrer de duas frentes correlatas: a multiplicidade de atores de controle e a multiplicidade de parâmetros de controle.

Quanto aos atores, discutiu-se ao longo do presente trabalho como o desenho institucional construído no Brasil a partir de 1988 estruturou uma densa rede de accountability com múltiplos personagens. De um lado, reafirmou a lógica dual de controle interno e externo, mas ao mesmo tempo criou, fortaleceu ou refundou outros relevantes atores no controle da gestão federal. Nesse sentido, Maria Colaço Alves e Paulo du Pin Calmon destacam o sistema apelidado de “múltiplas chibatas”:

A constituição federal de 1988 (...) adicionalmente, atribuiu competência de controle de recursos públicos e de defesa do patrimônio público a outros órgãos públicos, tais como Ministério Público Federal, Polícia Federal, Advocacia-Geral da União, Conselho de Controle das Atividades Financeiras, além de ampliar as atribuições de órgãos ligados à formação e implementação da gestão, constituindo uma ampla rede de controle da gestão federal. (...) Nesse sentido, parece prevalecer a noção de “quanto mais melhor”, ou seja, quanto mais ações e mais organizações estiverem dedicadas ao controle da ação pública, mais efetivo será o combate à corrupção e aos desvios de condutas no setor público. É nesse contexto que se cognominou o termo “múltiplas chibatas” para a estrutura de governança da política de controle hoje existente. Os riscos de uma “super-dosagem” ou da adoção de terapias erradas no combate aos males causados pela corrupção têm sido negligenciados ou percebidos, erroneamente, como uma “apologia à doença” (Alves e Calmon, 2008, p.1-3)

²¹⁶ Acórdão 1628/2018 - Plenário

²¹⁷ Acórdão 2391/2018 - Plenário

A pluralidade representada por diversas camadas de accountability não implica, por si só, sobrecarga. O problema decorre da falta de coordenação entre elas, que pode implicar em redundâncias ou lacunas. Em estudo sobre o tema, Maria Rita Loureiro et al (2011), a partir de algumas entrevistas com controladores e controlados, identificaram problemas de falta de coordenação entre três níveis, inter-relacionados: dentro de cada órgão de controle, entre eles e entre controladores e controlados. Dentro do TCU, identificou-se falta de uniformização das Secretarias de Controle Externo nos Estados:

Ministérios que têm forte atuação centralizada, mas cujas operações ocorrem no âmbito dos vários estados da federação notam diferenças de entendimentos de alguns secretários de controle externo em relação ao entendimento do TCU, gerando dificuldades para os ministérios adotarem uma atuação unificada para todo o país. (Loureiro et al, 2011, p. 66)

A descentralização da atuação do Tribunal nos estados é pauta antiga, e como tratado no Capítulo 3, passou por movimentos pendulares um tanto conturbados, ora com prevalência de forças centrípetas, ora centrífugas. As delegações regionais do Tribunal foram instaladas inicialmente na década de 1920, extintas com a Revolução de 30, recriadas pela Constituição de 1934 mas, com a Lei Orgânica de 1949, perdem competência decisória, cabendo apenas a elas instruir processos e remetê-los à sede no Rio de Janeiro. O modelo pós 1988 foi marcado pela descentralização, com Secretarias de Controle Externo em todos os Estados com competências para atuação local. Mas, a partir de 2019, diante de diagnóstico da falta de integração na atuação dos estados, a organização da atividade fiscalizatória do Tribunal é recentralizada na sede em Brasília.²¹⁸

Loureiro *et al* identificam ainda outros problemas de coordenação decorrentes da descentralização, em função da atuação conflitante entre o TCU e os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. É que quando ocorrem execuções de políticas descentralizadas, com transferências voluntárias de recursos da União para Estados e Municípios, os gestores

²¹⁸ Segundo a “Cartilha de Estrutura Organizacional e Serviços” do TCU “A centralização de grande parte das atividades administrativas desempenhadas pelas antigas Secretarias de Controle Externo nos Estados (as Secex), que agora passam a ser denominadas de “Secretarias do TCU nos Estados”, é uma das mudanças trazidas pelo novo modelo de administração. Com o formato organizacional que se iniciou em abril de 2019, os processos que estavam vinculados às secretarias estaduais, portanto, estão agora sob a responsabilidade das unidades especializadas, observadas as respectivas vinculações temáticas. E da mesma forma que os processos se vinculam às unidades temáticas, os órgãos e instituições jurisdicionadas ao TCU também. O TCU passa a trabalhar em forma de rede. Passa a ter uma visão do todo, integrada.” Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6CE2C6BC016D1CF502293F18>

respondem aos órgãos de controle federais, como visto, pelos recursos de origem federal, o que na prática faz com que governos subnacionais sejam obrigados a se adequar a ações que seus próprios tribunais de contas não consideram problemáticas (Loureiro et al, 2011, p. 67). Caso determinada obra, política ou programa conte, simultaneamente, com verbas federais, estaduais e municipais, os gestores poderão ter que responder simultaneamente a tribunais de constas dos três níveis, por mais divergentes que sejam os entendimentos entre eles.

Tentativas de uniformização dos entendimentos dos Tribunais de Contas das diversas esferas a partir da prevalência do entendimento do TCU chegaram a ser objeto de Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 188/2019) ou mesmo previsão legislativa (art. 172 da Lei 14.133/2021) mas vão de encontro ao pacto federativo (art. 1º, CF/88) e a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 18 CF/88). A tramitação da PEC não avançou e o referido dispositivo legal foi vetado pelo Presidente da República. Outra frente de iniciativas, que ao invés de atribuir primazia ao TCU criariam uma instância supra-entes com um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, um “controle-externo do controle externo” à semelhança dos existentes no âmbito da Justiça e do Ministério Público, também chegou a ser proposta no formato de PECs (nº 28/2007 e nº 146/2007), mas tampouco prosperou.

Circunscrevendo a análise apenas à esfera da União, a ausência de qualquer estrutura institucionalizada de governança do controle fica também patente. Sem mecanismos de coordenação, a rede de accountability em nível federal gera custos desnecessários dentro de seus próprios aparatos e na administração pública como um todo, a partir de demandas replicadas e desconexas. Alves e Calmon (2008), tomando a relação entre os órgãos protagonistas do controle externo e interno, TCU e CGU, observam complementariedade e concorrência entre eles. Embora cada um deles detenha competências exclusivas - como registro de atos de pessoal para o TCU e acompanhamento de processos administrativos correccionais e disciplinares de servidores para CGU - e em alguns casos complementares – processos de tomada e prestação de contas em regra se iniciam no controle interno e posteriormente são remetidos ao TCU – há amplo espaço de atuação concorrente.

A fiscalização em sentido amplo do Executivo federal²¹⁹ é terreno comum para atuação de ambos os órgãos. O único dispositivo constitucional a estabelecer as finalidades do controle interno (art. 74 CF/88), estipula que, além de apoiar o controle externo, compete ao controle interno avaliar metas do Plano Plurianual, a execução de programas de governo, os resultados

²¹⁹ Importante frisar que o TCU possui competência para atuação frente aos três poderes da União; a CGU apenas frente ao Poder Executivo.

da gestão a partir de sua eficácia e eficiência. Como visto, mesmo que não previstas expressamente para o TCU, todas essas atribuições são também por ele executadas, inexistindo mecanismos constitucionais ou legais de articulação entre eles nos casos de competência concorrente.

A preocupação do constituinte e do legislador em conferir fortalecimento, autonomia e independência aos órgãos de controle acabou aparentemente deixando de lado preocupações sobre sua coordenação. Como tratado no Capítulo 3, a ausência de debates na Assembleia Constituinte de 1987/88 sobre a essência do controle externo se refletiu na ausência de um projeto coerente sobre o controle da administração pública no seu texto final, carente portanto de preocupação com o exercício harmônico dessa função. Como apontam Floriano Marques Neto e Juliana Palma, a Constituição almejou o robustecimento do controle mas não estabeleceu nenhuma ordem de primazia no exercício de suas competências entre instituições que concorrem entre si, levando à insegurança jurídica e comprometimento da capacidade da administração pública cumprir suas missões (Marques Neto e Palma, 2017, p. 34)

Ante à ausência de instrumentos claros de coordenação e primazia, Loureiro et al identificam que muitas vezes a simultaneidade de demandas de controle repetidas é movida por interesses midiáticos, objetivando legitimar a atuação dos órgãos de controle perante à sociedade através da exposição na imprensa:

Outro ponto crítico apresentado pelos gestores se refere ao fato de que, em algumas situações, eles são alvo de maneira quase simultânea de auditoria sobre um mesmo assunto por parte de diferentes órgãos de controle. Isso ocorre, via de regra, quando da instalação de CPIs ou em situações em que a imprensa destaca um possível caso de corrupção. Tais fatos provocam um rápido deslocamento de fiscais de diversos órgãos de controle para o setor envolvido, com o objetivo de se apresentar alguma satisfação rapidamente à opinião pública e assim conseguir mais legitimidade para as ações do próprio controlador. (Loureiro et al, 2011, p. 77)

Mais do que mera sobreposição e duplicidade, o desenho institucional do controle no Brasil tem acarretado competição institucional. Os diversos órgãos não apenas carecem de mecanismos existentes de harmonização de sua atuação como sequer tem maiores incentivos para desenvolvê-los, o que explica a escassez de processos coordenados de ação conjunta. Há uma disputa racional por protagonismo, reconhecimento e reforço de suas autonomias, como pontua Fernando Filgueiras:

A organização constitucional do sistema de instituições de accountability implicou uma catalisação gradativa da capacidade estatal de controle e supervisão da

burocracia, a qual tem provocado mudanças incrementais em cada uma das instituições. Entretanto, apesar de tais mudanças, estas não acarretaram incentivos para a cooperação institucional. (...) As mudanças no sistema de instituições de accountability no Brasil não significaram desenvolvimentos sistêmicos mais amplos, que digam respeito ao processo de interação, interdependência e complementariedade que cada instituição guarda com as demais instituições. A interação é marcada pela interdependência entre as burocracias do controle no Brasil, uma vez que as regras institucionais são sobrepostas e complementares. Do aumento da interação entre as instituições do sistema de accountability, não decorreu um processo cooperativo ou coordenado de ação conjunta, uma vez que as organizações lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos. (Filgueiras, 2018, p. 371)

As tentativas concretas de coordenação do controle são pontuais, episódicas e muitas vezes mal sucedidas. O referido caso da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e os acordos de leniência, esvaziados pela competição institucional, talvez seja um dos exemplos mais claros. A mera estipulação legal de que competiria à CGU a titularidade da celebração dos acordos não foi mecanismo suficiente para evitar que TCU e Ministério Público, em nome de suas autonomias, interferissem no processo e seguissem buscando sancionar os celebrantes pelos mesmos fatos que são objeto dos acordos, que consideravam não vincular suas atuações. O TCU, como visto, foi muito além e editou Instrução Normativa (IN 74/2015) em que tentava impor sua participação em todas as etapas de celebração dos acordos como um requisito de sua eficácia, mesmo sem qualquer amparo na lei. Após diversas tentativas, a solução encontrada para o impasse foi a celebração de um peculiar Acordo de Cooperação Técnica²²⁰ sobre o tema entre STF, AGU, TCU e CGU, mas que não contou com a adesão do MPF, restando esvaziado. O fato explicita como a pluralidade de atores conjugada com a falta de incentivos para soluções coordenadas mina a efetividade de políticas públicas, inclusive aquelas mais caras aos órgãos de accountability, como o combate à corrupção, objeto da Lei 12.846/2013. Outros arranjos similares, através de Acordos de Cooperação Técnica bilaterais, envolvendo o TCU, de um lado, e o MPF ou a CGU de outro, já haviam sido celebrados anteriormente, mas como destacam Marques Neto e Palma, se restringem a etapas preliminares investigativas, mantidas as autonomias de cada órgão prosseguir como achasse mais conveniente os processos de responsabilização.²²¹

²²⁰ Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acordo6agosto.pdf>

²²¹ Dentre os exemplos citados estão o ACT celebrado em outubro de 2012 entre TCU e MPF e o ACT celebrado entre CGU e TCU em 2010 (Marques Neto e Palma, 2017, p. 33)

Iniciativa promissora em termos de abrangência foi a criação, capitaneada pelo TCU, da “Rede de Controle da Gestão Pública”, a partir de um Protocolo de Intenções²²² firmado em 2009 envolvendo AGU, Bacen, Congresso Nacional, CNJ, MPF, Ministérios setoriais do Poder Executivo (incluindo o da Justiça, a quem se vincula a Polícia Federal), e associações de membros de Tribunais de Contas no país (ATRICON e ABRACOM). A proposta previa a realização de oficinas para consolidação da rede com foco em propiciar “celeridade e eficiência ao intercâmbio de informações” e “aumentar a efetividade da fiscalização e do controle da gestão de recursos públicos” a partir da “realização de atividades conjuntas de controle entre os partícipes”. A Rede hoje se define como um “centro decisório interorganizacional de atuação nacional”²²³ e na prática corresponde ao agregado de 27 arranjos em cada um dos estados e no Distrito Federal e cujo êxito em cada unidade variou significativamente ao longo do tempo, a depender de iniciativas individuais de dirigentes do momento dos órgãos envolvidos. A baixa institucionalização de práticas efetivamente coordenadas para além de iniciativas pessoais momentâneas faz com que a Rede de Controle funcione hoje com um fórum de realização de eventos, troca de informações e ações pontuais. Enquanto um mecanismo possível de realização abrangente de ações conjuntas e coordenadas - em todas as suas etapas - que realmente aumentassem a efetividade do controle em diversas esferas, a iniciativa se resumiu, após uma década, a um “protocolo de intenções”.

Um último aspecto da multiplicidade de controles é o que diz respeito à pluralidade de parâmetros. A questão já foi debatida nos capítulos anteriores onde se viu como, para além dos parâmetros constitucionais - que a partir de 1988 passaram a incorporar também, ao lado da legalidade, legitimidade e economicidade como referenciais para o controle externo – um denso conjunto de normas legais e especialmente infralegais, como o Regimento Interno e um amplo rol de Instruções Normativas, balizam a atuação do TCU.

A esse cipoal normativo, soma-se uma jurisprudência expansiva do Tribunal que, ao examinar casos concretos, quer sob o exercício de um “poder geral de cautela” em abstrato, ou de uma “função pedagógica da Corte”, ou mesmo de uma “regulação de segunda ordem”, adentra em esfera administrativa para rever decisões políticas tomadas pela administração ou cria novos parâmetros para julgar e sancionar agentes públicos. Há aqui o risco sempre presente de substituição da lei como parâmetro de aferição dos atos administrativos pelo “atual entendimento da Corte de Contas sobre o tema” (Araújo, 2017, p.179).

²²² Disponível em http://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/TC-006.715_2009-2.pdf

²²³ Disponível em <http://www.rededecontrole.gov.br>

A evocação de princípios em abstrato, como “eficiência”, “moralidade” e “economicidade” tem também servido de fundamento para afastar a aplicação de disposições legais em nome do entendimento dos ministros da Corte sobre o contorno desses princípios. Completa o quadro da jurisprudência ampliativa a construção, em diversos julgados, de ser o TCU competente para atuar em qualquer questão que envolva o “erário” ou “gasto público” da União, o que o colocaria como um “revisor geral da administração pública”.

Disso resulta que a atuação do TCU se torne sobreposta e conflituosa não apenas com outros órgãos de controle em sentido estrito mas também com outras instâncias, tais quais as agências reguladoras, como visto na análise dos acórdãos da seção precedente. Aqui também se encontram a incerteza quanto aos parâmetros do controle com o medo e o incentivo à inação anteriormente debatidos: sem saber qual será o “entendimento prevalecente” no momento do julgamento pelo TCU, o gestor tende a tomar as medidas mais cautelosas, ainda que em detrimento da execução que considere a mais adequada para determinada política pública.

Aspecto sintomático dessa construção de parâmetros de controle a partir de sua própria jurisprudência é que o TCU passou a divulgar periodicamente, à semelhança dos tribunais superiores integrantes do Poder Judiciário, “boletins de jurisprudência”, de forma a publicizar seus entendimentos, que, também de maneira similar ao Judiciário, são consolidados em “súmulas” de jurisprudência. Nesse contexto, há uma literatura emergente dedicada a compreender o fenômeno do “ativismo de contas”, análogo ao ativismo judicial, tão debatido nas duas últimas décadas, mas aplicado ao TCU.

Assim como na literatura foca no Poder Judiciário, há acepções distintas do conceito: enquanto alguns autores (Parreira de Castro, 2015; Cunha, 2017) encarem sua ocorrência como algo positivo, como a “realização da atividade de controle externo de forma a interferir na atuação da Administração Pública, para concretizar os fins estabelecidos na Constituição” (Sobral de Souza, 2018, p. 109), muitas tem sido as ressalvas sobre a invasão de competências constitucionalmente estabelecidas e a construção de um direito novo sobre frágeis bases, subjetivas, em extrapolação ao texto constitucional e infraconstitucional (Araújo, 2014; Alves, 2016).²²⁴

A acepção crítica do “ativismo de contas” não desconsidera que, ao contrário do Poder Judiciário, que é regido pelo princípio da inércia e só pode atuar quando provocado, o TCU tem dentre suas competências expressas a atuação proativa, atuando em diversas esferas por

²²⁴ Interessante a ressalva feita por Flavio Cabral segundo a qual todos os autores aqui apontados realizando uma defesa do ativismo de contas como algo positivo possuem vínculos institucionais com Cortes de Contas – Conselheiros, Auditores etc. – o que pode trazer alguma influência em suas constatações (Cabral, 2021, p28)

iniciativa própria. Mas essa atuação proativa deve ser exercida dentro dos limites constitucionais e legais estabelecidos. Como sinaliza Flavio Cabral (2021), há peculiaridades do TCU que potencializam os efeitos desse ativismo: se é verdade que as decisões do Tribunal de Contas não são dotadas da definitividade das decisões judiciais, estando sujeitas ao controle judicial - representando assim o próprio Poder Judiciário uma “última trincheira” para correção de decisões ativistas da Corte de Contas - o controle social exercido sobre o TCU é muito mais rarefeito do que o existente sobre o Poder Judiciário. Seja pela ausência de transmissão televisiva em canal próprio das seções, como ocorre com o STF, ou pela visibilidade muito menor dada na imprensa sobre a atuação de seus ministros, o TCU ainda é uma instância decisória muito mais opaca à sociedade²²⁵. De outro lado, é exatamente a inércia do Judiciário que faz com que as partes tenham que se dirigir a ele em busca de uma tutela, sendo essa uma atitude de certa forma voluntária de algum dos interessados. No caso do TCU há um dever por parte dos gestores de se dirigir à Corte para prestar contas:

Assim, ao demandar exigências, por meio de seus atos regulamentares, que porventura extrapolem os limites legais/constitucionais, em uma conduta de ativismo de contas, os gravames tendem a ser mais severos, pois não afetam somente os que voluntariamente se dirigiram ao órgão, mas sim todos os agentes públicos obrigados a prestar contas. (Cabral, 2021, p. 9)

Como aponta Carlos Araújo (2014), decisões de cunho ativista já eram observadas no TCU desde a década de 1990. Construiu-se assim em alguns temas, como aposentadoria de servidores públicos, uma jurisprudência oscilante que, ao se afastar dos parâmetros legais ou constitucionais, terminou por sendo revista e gerando profunda insegurança jurídica. É o caso da possibilidade de incorporação de parcelas remuneratórias à aposentadoria de servidores,

²²⁵ Em estudo específico que buscou avaliar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, Diones Rocha conclui que “no que se refere à participação cidadã, os TCs brasileiros são completamente opacos. Isto é, embora haja cada vez mais apelo por mais espaços de participação, nenhum TC brasileiro oferece oportunidade ou mecanismo para que a sociedade possa participar efetivamente no processo de designação de ministros/conselheiros; no processo de elaboração do plano de auditoria ou mesmo de participação durante a realização das auditorias; e no acompanhamento do cumprimento pelos gestores públicos das determinações e recomendações efetuadas. Quando se olha para os canais ou mecanismos de interlocução com a sociedade, basicamente eles se restringem à Ouvidoria. Já em relação à prestação de contas pelos TCs à sociedade, a pesquisa revelou que poucos TCs disponibilizam sua prestação de contas na internet e, mesmo os que o faz, o conteúdo informacional apresenta baixa compreensibilidade a um público não especialista. Por outro lado, constatou-se que, em quase 50 % dos casos, as contas dos TCs subnacionais são submetidas a julgamento pelo Poder Legislativo, diferentemente do que ocorre no TCU.(...) O quadro encontrado, pois, reforça a necessidade de revisão do desenho institucional dos TCs brasileiros para deixá-los mais próximos aos anseios da sociedade por mais espaço de participação. Como se constatou, os TCs permanecem distantes ou mesmo insulados da sociedade. E isso não é interessante nem para essas instituições nem para a sociedade, já que a possibilidade de se diminuir a assimetria informacional entre representantes- representados acaba se tornando um horizonte ainda longo a ser trilhado.” (Rocha, 2017, p. 194-196)

mesmo em sentido contrário do previsto em lei, que acabou sendo posteriormente revista por ação da própria Corte de Contas, com efeitos retroativos²²⁶; ou cômputo de tempo de serviço rural para efeitos de aposentadoria de servidores, em direção oposta ao previsto na Constituição, que acabou afastada por decisão do STF²²⁷. Desta forma, ainda que aparentemente benéficas aos servidores aposentados, as decisões terminaram por gerar grande insegurança jurídica e revisões retroativas de benefícios concedidos. Em julgados recentes envolvendo o mesmo tema, o TCU tem reiterado o entendimento de “não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência de tribunal, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria”²²⁸.

A desvinculação da atuação do Tribunal em relação a seus próprios precedentes em nome da “livre convicção dos julgadores” é fator gerador de profunda insegurança jurídica, sobretudo se conjugada à reiterada jurisprudência do TCU segundo a qual “ao assumir o cargo, compete ao gestor inteirar-se das determinações desta Corte afetas à sua área de atuação e, no caso de descumprimento, arcar com o ônus decorrente”²²⁹. Assim, se por um lado o TCU se considera desvinculado de seus próprios precedentes, paradoxalmente procura vincular o gestor público aos mesmos, impondo a ele todos os “ônus decorrentes”. A análise em conjunto de ambos os posicionamentos indica que o TCU busca vincular todos os servidores da União aos seus entendimentos, à exceção dos nove ministros que compõem a Corte.

Chama atenção ainda quanto ao TCU o fato da insegurança quanto aos parâmetros de controle aplicáveis ser observada em relação a agentes públicos de todos os níveis hierárquicos: a apreciação das contas da Presidente da República de 2014, que acabou culminando em parecer

²²⁶ A Decisão 481/1997-Plenário criou uma nova hipótese de incorporação de parcela remuneratória à aposentadoria em função do exercício de função comissionada, em sentido contrário à legislação vigente. O entendimento acabou sendo revisto quatro anos depois com a Decisão 844/2001-Plenário, que não apenas mudou o entendimento mas determinou à toda Administração Pública a exclusão da parcela remuneratória das aposentadorias já concedidas. Após uma enxurrada de recursos, o Tribunal decidiu em 2005 que as aposentadorias concedidas entre as duas decisões anteriores deveriam ser preservadas. (Acórdão 2076/2005 – Plenário)

²²⁷ A Decisão 663/1997-Plenário admitia o cômputo do tempo de serviço rural para aposentadoria de servidores públicos independente do recolhimento de contribuições, desde que requerida antes da edição da MP 1.523/1996, que expressamente vedou essa possibilidade. Ao final de 1997 o STF se pronunciou sobre o tema e firmou entendimento que a Constituição foi expressa (art. 202 § 2º) ao se referir a “tempo de contribuição” e não a “tempo de serviço”, não sendo possível a interpretação dada pelo TCU. Apenas 9 anos depois da decisão do STF, o TCU incorporou o entendimento de que o aproveitamento do tempo de atividade rural não seria admissível a nenhum tempo (Acórdãos 740/2006 e 1.893/2006, ambos do Plenário). Uma vez mais, instalou-se grande indefinição em relação a aposentadorias já concedidas e a solução só viria em 2009, com a estipulação que deveriam ser preservadas as aposentadorias concedidas e registradas pelo TCU na vigência da jurisprudência anterior. As aposentadorias concedidas antes de 2006 mas registradas pelo TCU depois disso passariam a ser consideradas ilegais.

²²⁸ Acórdão 7465/2015 – Primeira Câmara; Acórdão 2375/2018 – Segunda Câmara

²²⁹ Acórdão 3126/2011 – Plenário, reiterada diversas vezes como no Acórdão 2180/2016 – Plenário; Acórdão 177/2018 – Plenário, dentre outros.

pela sua rejeição, peça-chave para seu afastamento do cargo em processo de impeachment, é mais um exemplo paradigmático. Os atrasos em repasses a bancos públicos para o pagamento de benefícios sociais, denominados de “pedaladas fiscais”, se inseriam em práticas rotineiras da Administração Pública Federal de exercícios anteriores, que, até então, não eram consideradas pelo TCU operações de crédito violadoras da LRF. O Tribunal, na apreciação de 2015, passa a considerá-los ilegais e aplica seu novo entendimento ao exercício passado, rejeitando as contas de 2014 em uma aplicação retroativa do seu “entendimento de momento”. Some-se a isso à ausência de parâmetros claros e objetivos para distinguir as hipóteses de “aprovação com ressalvas” de “rejeição” das contas, verifica-se amplo espaço para subjetividade na apreciação das contas presidenciais.²³⁰

Respostas a esta construção dos parâmetros da atuação do TCU a partir de sua própria jurisprudência de forma expansiva e oscilante vêm surgindo tanto do Poder Legislativo quanto Judiciário. Aqui, uma vez mais, a referida reforma na LINDB, ao impor certo consequencialismo na tomada de decisões da esfera controladora em detrimento de valores abstratos²³¹, além de incluir parâmetros interpretativos deferentes à autonomia do gestor, constitui uma das respostas legais. Ademais da já debatida limitação das hipóteses de responsabilização dos agentes públicos a casos de dolo ou erro grosseiro, a alteração legal mirou especialmente no incremento da segurança jurídica ao vedar que eventual revisão de posicionamento do Tribunal quanto à validade de ato ou norma possa retroagir para considerar inválidas situações antes tidas como válidas²³². A lei estabelece assim que mudanças de

²³⁰Importante notar que inexistem na legislação e mesmo no Regimento Interno do órgão parâmetros a sustentar a classificação das contas presidenciais em “aprovadas”, “aprovadas com ressalvas” ou “reprovadas”. Para o ano de 2014 foram identificadas 12 irregularidades e 2 ressalvas (Acórdão 2461/2015 – Plenário). Já em relação ao ano de 2019, por exemplo, foram encontradas 7 irregularidades, 6 impropriedades e uma distorção (Acórdão 1437/2020 – Plenário). Em ambos os casos as irregularidades se referiam a violações a preceitos constitucionais, à LRF e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas o entendimento em 2014 foi pela recomendação da rejeição das contas, quanto em 2019 pela aprovação com ressalvas. Em 2017, uma Resolução do Tribunal foi editada (Resolução 291/2017) com o objetivo de parametrizar a apreciação das contas do Presidente, mas o fez em bases fluidas, separando a “rejeição” da “aprovação com ressalvas” em função das distorções encontradas serem ou não “generalizadas” (art. 13), ou ainda afirmando que a opinião “poderá ser adversa” quando houver “inobservância de norma constitucional” (art. 14), o que teria ocorrido, segundo o TCU, tanto em 2014 como em 2019 embora o desfecho do parecer tenha sido distinto, como visto. Na ausência de definição normativa clara do que separaria as contas com indicação de “aprovação com ressalva” das com indicação de “rejeição”, a definição fica à livre convicção dos ministros no momento da apreciação.

²³¹ Art. 20 do DL 4657/1942: “ Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

²³² Art. 24 do DL 4657/1942. “ A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.”

posicionamento só poderão ter efeitos prospectivos, e não retrospectivos como ocorrera em diversos casos no TCU aqui discutidos.

Mas também o Poder Judiciário, e em especial o STF, tem revisto alguns posicionamentos interpretativos do TCU de forma a limitar sua atuação. É o caso, por exemplo, da interpretação da previsão constitucional que atribui ao TCU a competência para “fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo” (art. 71, V, CF/88). O TCU se entendia competente para fiscalizar empresas binacionais – em especial Itaipu – independentemente de previsão no respectivo tratado constitutivo, em sentido oposto ao texto constitucional.²³³ Decisão unânime do STF de 2020 afastou esse entendimento e conseqüentemente atuação do TCU sobre essas empresas, reafirmando a disposição constitucional de submissão do controle aos termos do tratado constitutivo dessas empresas.²³⁴

Outro caso de limitação da interpretação expansiva de suas competências pelo STF diz respeito à possibilidade de exercício de controle difuso de constitucionalidade pela própria Corte de Contas. O TCU entendia ser possível afastar a aplicação de determinada lei que ele considerasse inconstitucional, independente de manifestação do STF. Decisão recente do Supremo afastou essa interpretação.²³⁵ O TCU entendia também ter amplos prazos para aplicar sanções ou condenar alguém a ressarcir a União: no caso de aplicação de sanção, entendia ter o prazo prescricional de dez anos, e no caso de ressarcimento, considerava ser imprescritível sua pretensão. Em termos práticos, isso significaria ser possível ao TCU cobrar de algum gestor público o ressarcimento por um dano supostamente ocorrido há décadas atrás. O STF firmou recentemente entendimento em sentido contrário: em ambos os casos o prazo prescricional é de cinco anos, isto é, se o TCU não agir nesse prazo, não poderá mais agir.

²³³ Foi o entendimento do Tribunal firmado nos Acórdãos 88/2015-Plenário e 1.014/2015-Plenário.

²³⁴ ACO 1905-PR, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio.

²³⁵ A decisão se deu no julgamento conjunto, em 2021, de diversos Mandados de Segurança, dentre eles o MS 35500/DF. O TCU tinha afastando a aplicação da Lei 13.464/2017 que determinava o pagamento de bônus de eficiência para servidores inativos e pensionistas da Receita Federal por entendê-la inconstitucional. Baseava-se na Súmula 347 do STF, editada em 1963, cujo enunciado prevê que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”. Como aponta André Rosilho, o caso que deu origem à Súmula dizia respeito a não aplicação de norma já declarada inconstitucional pelo STF (MS 8372, julgado em 1961). “Deve-se notar, no entanto, que mesmo que a súmula do STF tivesse pretendido autorizar o TCU a, no exercício de suas atribuições, declarar a inconstitucionalidade de leis, seria impossível que o Tribunal dela extraísse esse tipo de autorização. Fosse esse o real sentido da norma, ela não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988, visto que o Texto Constitucional, em seu Capítulo III (Do Poder Judiciário), inequivocamente reserva aos tribunais (judiciais) a competência para fazê-lo. É o que se extrai da redação do seu art. 97.” (Rosilho, 2016, p. 141)

Ainda assim, o TCU tem relutado em aplicar o entendimento do STF quanto aos seus prazos para atuar, por vezes ignorando o posicionamento da Suprema Corte ²³⁶, o que indica que frentes de tensionamento com potenciais esgarçamentos institucionais entre os órgãos persistirão²³⁷, nesses e em outros temas²³⁸, assim como persistirá a insegurança jurídica resultante dessa interação. Portanto, o Tribunal de Contas da União esboça sinais de explícita resistência – e até mesmo desobediência - tanto em aceitar limitações impostas pelo Legislativo como pelo Judiciário à sua atuação, o que, por si só é mais um forte indício das disfuncionalidades do arranjo do sistema de controle da administração vigente no Brasil.

5.6 AVALIANDO INDICADORES DA SOBRECARGA

²³⁶ A prescrição quinquenal da pretensão punitiva tem fundamento no art. 1º da Lei 9.873/1999, como expressamente declarado no julgamento do Mandado de Segurança 32201/DF, em 2017, segundo o qual "a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela lei 9.873/99, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia", entendimento reafirmado em julgamentos posteriores, como MS 35940/DF, julgado em 2020. Já a prescritibilidade das ações de ressarcimento foi objeto do Tema 899 da Repercussão Geral, quando o STF entendeu que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas" e que deve ser aplicado o prazo de cinco anos da Lei de Execução Fiscal (Lei 6830/80). Diversos ministros do TCU revelaram irrisignação com a decisão, como o Ministro Bruno Dantas, para quem o entendimento representaria um "hecatombe" para o Tribunal, ou uma "verdadeira tsunami que bateu nas praias do tribunal" segundo o Ministro Walton Alencar. O TCU, em diversos julgamentos posteriores, vem buscando afastar o entendimento do STF sob o argumento de que só se aplicaria à fase de execução judicial ou de que ainda pairariam "dúvidas" sobre a decisão do STF, como no Acórdão 1060/2021 – Plenário. Em outros casos, o TCU ignora ambos os entendimentos do STF, tanto quanto à punição como ao ressarcimento, reafirmando "a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados." e o "entendimento consolidado da Corte de Contas quanto à incidência do prazo geral de prescrição do art. 205 do Código Civil, de dez anos, à falta de norma específica, às sanções de sua competência" (Acórdão 7652/2021 – Segunda Câmara)

²³⁷ Outro caso recente de não deferência do TCU a entendimento do STF diz respeito à possibilidade da Corte de Contas fiscalizar a Ordem dos Advogados do Brasil, um longo embate que remonta à década de 1950. O STF já havia firmado entendimento de se tratar a OAB não de mais uma autarquia, mas uma "entidade *sui generis*", desobrigada inclusive de realizar concurso público (ADI 3026/DF), e, assim, não se sujeitava ao controle do TCU. A despeito desse entendimento, decisão de 2018 da Corte de Contas (Acórdão 2573/2018 – Plenário) passou a considerar a OAB como sujeita ao controle do órgão, o que levou a entidade a recorrer ao STF e obter decisão liminar favorável a sua não submissão (MS 36376-DF). O tema segue em discussão no Supremo (RE 1182189-BA) a espera de uma manifestação em caráter definitivo.

²³⁸ Gilberto Gomes (2018) enumera uma ampla lista de temas em apreciação no STF que discutem as competências e limites de atuação do TCU para além dos já citados, como a possibilidade de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade em relação a empresas que tenham celebrado acordo de leniência (MS 35435-DF), a competência prolatar medida cautelar de indisponibilidade de bens contra particulares e/ou renovar a cautelar de indisponibilidade de bens após o vencimento do prazo de um ano (MS 34233-DF) ou a competência do TCU para promover a desconsideração de personalidade jurídica (MS 35506-DF).

Levantadas as evidências disponíveis de possíveis expressões de sobrecarga de accountability do TCU, resta revisitar os indicadores construídos na seção 5.1 a partir da literatura internacional de forma a se avaliar a ocorrência do fenômeno no caso em análise. O objetivo portanto é, a partir dos quatro indicadores construídos, realizar um cotejo das evidências levantadas com a construção teórica detalhada da *accountability overloads* (seção 2.6) para se confirmar ou refutar a hipótese de que ela seja aplicável ao caso do TCU.

- a) Adição de novas camadas normativas que gerem incertezas sobre os parâmetros de controle a serem seguidos;

Sobre esse aspecto, parecem não pairar maiores dúvidas de farta evidência de elementos de sobrecarga no caso do exercício do controle pelo TCU. Ao amplo leque de competências detalhadas pelo texto constitucional de 1988 – mesmo que sem maiores rupturas com o regime anteriormente vigente – o Tribunal soube construir, diante do contexto histórico e político dos anos 1990, uma ampliação de suas competências ao nível legal de maneira a se consolidar não apenas como “cão de guarda” do gasto público, mas também como garantidor do equilíbrio fiscal e personagem central da agenda de “combate à corrupção”. Ao nível infralegal, esse movimento expansivo tem se replicado e se intensificado no período recente - com grande ímpeto, como visto - envolvendo a criação de competências e atribuições por atos internos do Tribunal de questionável juridicidade, aliados à construção de uma jurisprudência também bastante alargada quanto aos parâmetros e limites de sua atuação.

A compreensão do que o Tribunal entende como “correto/incorreto” de forma a pautar a atuação do gestor requer uma complexa articulação de normas constitucionais, legais, regimentais, internas e jurisprudenciais, estas últimas, cambiantes, como discutido. A multiplicidade de camadas normativas instáveis gera incerteza no gestor sobre qual orientação vigente ao momento da tomada de decisão, mas sobretudo de qual será o entendimento vigente no momento de uma possível apreciação pelo TCU. A incerteza atinge gestores das mais diversas hierarquias, do burocrata ao nível de rua²³⁹ ao chefe do Poder Executivo. E o Tribunal, como visto, ao mesmo tempo que busca se desvincular de seus precedentes, impõe ao gestor os ônus de sua eventual desvinculação. Materializa-se assim o “ativismo de contas” nos termos apresentados, corroborando a dimensão em análise.

²³⁹ “*Street-level burocracy*” é expressão cunhada por Michael Lipsky (1980) para designar o conjunto de agentes públicos incumbidos diretamente da entrega de serviços e políticas públicas aos cidadãos.

Portanto, se Bovens, Schillemans e Hart (2008) alertavam sobre os riscos de se adicionar “novas camadas ao já volumoso bolo de accountability”, impondo aos administradores padrões e regras do jogo obscuras e constantemente mutáveis, o diagnóstico apresentado para o TCU para o estabelecimento dos parâmetros concretos do controle parece se encaixar no cenário a ser evitado. O mesmo pode ser dito em relação ao apontado enfrentamento pelos gestores, como identificado por Klinger et al (2002, p. 120), de pressões por accountability “múltiplas, diversas, mutáveis e conflitantes”. De outro lado, parece se materializar também o risco apontado por Robert Behn (2001) para quem a ampliação dos parâmetros de controle, em muitos casos, acaba por substituir a lei pela vontade ou opinião do controlador, aqui tratado como o “entendimento de momento” do Tribunal. Assim, sob a perspectiva da incerteza dos parâmetros de controle, a sobrecarga se materializa em relação ao TCU.

- b) Pluralidade de atores que resultam em sobreposição de controles e acarretam expectativas conflitantes nos controlados;

Se a multiplicidade de parâmetros – e as incertezas dela decorrentes – são facilmente observáveis apenas pela ótica do TCU, ao inseri-lo na rede de accountability que se desenhou no Brasil pós-1988, a “desordem de múltiplas accountabilities” a que se referia Jonathan Koppell (2005) se torna ainda mais nítida.

Tomando por base apenas o universo dos Tribunais de Contas, a Constituição de 1988 impôs certa uniformidade ao conjunto deles no Brasil – hoje formado por 33 órgãos entre o da União, Estaduais e Municipais – ao dispor que as regras de composição, organização e competência nela delineados para o TCU aplicam-se “no que couber” aos demais. Mas a falta de qualquer mecanismo de concertação entre eles faz com que se tenha, ao invés de um “sistema de tribunais de contas”, um mero agregado de órgãos com entendimentos, não raro, conflitantes. Como resultado, na implementação de políticas descentralizadas que envolvam recursos originários de entes distintos, os gestores ficam simultaneamente submetidos a divergentes posicionamentos entre tribunais de contas. As tentativas de superação desse conflito com cristalização da prevalência do entendimento do TCU esbarram nos limites constitucionais do pacto federativo e da autonomia dos entes. Tentativas de criação de um Conselho Nacional de Tribunais de Contas tampouco prosperaram.

Em um plano ampliado no âmbito da União, tendo a Constituição delimitado de maneira mais ou menos precisa as atribuições dos órgãos que o compõe, é até possível se falar em um sistema de controle da Administração Pública Federal do qual fazem parte, além do TCU, o Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União, dentre outros. Ainda assim, mesmo que sua coexistência seja acompanhada por alguma demarcação de competências exclusivas a cada um deles, ou ainda marcadamente complementares, há amplo espaço para sobreposições – e mesmo lacunas. Tal fato se deve, como visto, essencialmente a dois fatores.

Primeiramente, o momento histórico de elaboração constitucional, o final de um período de exceção marcado pela hegemonia do Poder Executivo, era o contexto propício para o fortalecimento e ampliação de controles com vistas à contenção desse Executivo. A vinculação do TCU ao Poder Legislativo como seu “órgão auxiliar”, se parece algo descabido ante a sua autonomia, foi extremamente relevante para, como aponta André Rosilho (2016), transferir-lhe o prestígio que o Congresso Nacional gozava no momento de sua reconstrução e ampliar suas possibilidades de controle. Simultaneamente, a refundação do Ministério Público como uma instituição sem par em perspectiva comparada pela amplitude de sua atuação, consolida as bases para conformação de um sistema de “múltiplas chibatas”, em um processo incremental ao qual vieram a se somar a construção da Controladoria Geral da União, o fortalecimento da Polícia Federal e até mesmo a criação de órgãos específicos como o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf). Assim, um processo de redemocratização marcado por um estado inicial de “quase ausência” de instituições de accountability combinado com uma preocupação de contenção do Poder Executivo foi terreno fértil para disseminação da tese do “quanto mais controle, melhor”.

Em segundo lugar, a preocupação em fortalecimento dos controles não veio acompanhada necessária preocupação com a coordenação entre os múltiplos atores. Prevaleceu a ideia de autonomia e independência – aliada a um significativo grau de discricionariedade - de cada um dos órgãos. O problema remonta às origens do processo constituinte, com a ausência de um debate sobre a essência do controle externo que se refletiu na ausência de um projeto coerente sobre o exercício desse controle. Empoderados, autonomizados e desconectados, esses órgãos acabaram por disputar entre si não só por recursos orçamentários mas também pelo protagonismo na agenda pública, com reflexos diretos na administração.

Dessa forma, se Bovens, Schillemans e Hart ao analisar o fenômeno da sobrecarga no contexto internacional já apontavam em, tom jocoso, a crítica dos gestores a terem que dedicar “metade do seu tempo explicando a todos os tipos de fóruns de órgãos de controle o que pretendem fazer, e a outra metade explicando a estes mesmos órgãos porque não conseguiram

fazer isso tudo” (2008, p. 228), Loureiro et al, ao realizarem o diagnóstico nacional, de forma absolutamente convergente, identificam, em tom mais sisudo, que “os problemas mais indicados pelos gestores foram a repetição de demandas de informações por parte de várias instituições ao mesmo tempo e posicionamentos conflitantes dos órgãos” (2011, p. 67).

O diagnóstico aqui converge, portanto, com o diagnóstico internacional da sobrecarga de um controle fragmentado e inconsistente (Dowdle, 2017), que no caso brasileiro se tonificou a partir de 1988 com a entrada de novos atores e robustecimento de antigos, mas que por ausência de um projeto amplo de controle da administração e pela falta de incentivos posteriores a uma ação cooperativa e coordenada, se insula em instituições autônomas e independentes que, agindo com discricionariedade, competem entre si apesar de interlocuções pontuais e episódicas.

Chama atenção também no caso brasileiro – e aqui residiria uma peculiaridade em termo do foco de análise - que essa sobreposição de atuação do TCU não se resume às típicas instituições de accountability integrantes de um “sistema de controle” em sentido estrito, se estendendo também ao ambiente regulatório nacional de maneira ampla. Como visto, em praticamente todos os setores regulados há decisões conflitantes entre o TCU e a respectiva Agência reguladora – que abarcam desde suspensão de leilões de concessão à revisão tarifária, passando pela interferência na celebração de TACs ou a dosimetria de sanções aplicadas pelas Agências. Como resultado, a atuação sobreposta do TCU - e as expectativas conflitantes dela decorrentes - atingem não apenas agentes públicos, sobre os quais se centra o diagnóstico internacional aqui debatido, mas no caso brasileiro atinge também agentes privados, como empresas de telefonia, concessionárias de rodovias etc.²⁴⁰ A “desordem de múltiplas accountabilities” do diagnóstico internacional se materializa aqui, assim, em uma rede de accountability simultaneamente densa, fluida e sobreposta, cujos reflexos de incertezas se espraiam sobre agentes públicos como também privados.

- c) Desconsideração dos custos - financeiros e de oportunidade - na imposição de medidas de controle, cuja implementação pode se revelar mais onerosa do que o benefício que se pretendeu perseguir;

²⁴⁰ Além das referências já apontadas para relação tensionada entre TCU e Agências Reguladoras, o ponto específico aqui debatido é aprofundado em Marques Neto et al (2019) e em Sundfeld e Câmara (2019).

Uma das perspectivas da avaliação da sobrecarga, como tratado ao longo do presente capítulo, consiste em uma análise do tipo benefício/custo das atividades do controle. Embora não haja dúvidas que a atividade do controle impacte na administração, a mensuração desse impacto de revela tormentosa. Boa parte dos esforços, tanto sob o ponto de vista acadêmico como da prática rotineira de ISCs ao redor do mundo, concentra-se na aferição dos impactos financeiros, passíveis de expressão em unidades monetárias. O foco preferencial nos impactos financeiros pode ser explicado por dois motivos. Primeiro, do ponto de vista objetivo, por serem mais palpáveis e aparentemente mais facilmente mensuráveis do que outros tipos de impacto e, portanto, preferíveis. Segundo, em uma perspectiva mais ampla, porque representa um reflexo do próprio NMP sobre as ISCs: se as reformas gerencialistas representaram uma mudança da atuação dos órgãos de controle frente à administração, também representaram uma mudança na forma como os próprios órgãos de controle organizam e publicizam sua atuação para se legitimarem perante à sociedade. Essa mudança atingiu todas as ISCs, embora em graus distintos, sendo possível se traçar uma separação do campo dos essencialmente “gerencialistas” – como GAO e NAO - dos “constitucionalistas” – nos quais, por já justificarem sua atuação em bases constitucionais, ela pode ter sido mais sutil - como a *Cour de Comptes* francesa -, mas refletiu uma pressão generalizada por produção de indicadores quantitativos. (Pollitt e Summa, 1997; Lépinay, 2018).

O Tribunal de Contas da União se posiciona, como discutido, em um campo intermediário: ainda que tenha detalhado fundamento constitucional de atuação, publica periodicamente dados quantitativos do seu trabalho, em linha gerencialista, mas também por expressa obrigação constitucional, que prevê, desde 1988 (art. 71 §4º CF/88), a divulgação de relatórios trimestrais e anuais de atividades. O impacto de suas atividades é apresentado sob o título de “benefícios das ações de controle” e uma avaliação de benefício/custo é feita a partir do indicador “retorno ao país para cada real alocado ao TCU”, em sintonia com indicador similar divulgado por NAO e GAO. A média desse indicador para o biênio analisado (2018-2019) indicaria que o retorno ao país da atuação do TCU seria 17 vezes superior a seu custo, o que representaria um forte indício contrário à hipótese de sobrecarga da sua atuação.

Uma primeira análise, no entanto, já revelou fragilidades do indicador: seu valor oscila radicalmente de um ano para outro; os valores refletem uma parcela ínfima da atividade do Tribunal, considerando-se o total de acórdãos proferidos por ano. O Tribunal reconhece as dificuldades de mensuração dos benefícios e sustenta que a maior parte dos benefícios do controle é “imensurável”, advindo, dentre outros, da “própria expectativa do controle” ou da “melhoria de políticas públicas” (TCU, 2021). Ainda que haja uma Portaria do Tribunal

detalhando a metodologia de cálculo, sustenta também que os valores apresentados não seguem um “padrão definido”, podendo apresentar “grande variação de ano para ano”. O Tribunal parece portanto reconhecer suas fragilidades na produção do indicador, mas, ainda assim, apostar nele como única medida de seu impacto, ao contrário de outras ISCs, como o NAO - que buscam através de *surveys* com auditados, com o Parlamento, dentre outros - suprir suas lacunas na mensuração de impactos financeiros.

Uma análise mais detida dos benefícios financeiros indicados pelo TCU apontou que eles, no entanto, nem se sustentam enquanto tais: há um nítido descolamento entre os valores reportados e os acórdãos que lhes dariam fundamento e, sobretudo, com a realidade vivida pela Administração Pública. Fragilidades no monitoramento das deliberações e contabilização de valores em dobro - ou até mesmo em triplo - se revelaram recorrentes. A origem das disparidades está, em grande medida, no fato do TCU pretender contabilizar conjuntamente os benefícios tidos como “potenciais” e “efetivos”, o que acaba levando à contabilização de um mesmo numerário mais de uma vez, e mais grave, em tomar como benefício cenário que nunca se implementou de fato nem jamais se implementaria nos termos indicados. Do ponto de vista de custos, há total desconsideração dos ônus decorrentes implementação das deliberações do Tribunal, estando os números restritos ao custo de funcionamento do TCU. Como resultado, os dados ofertados a título de “benefício do controle” e seu indicador de “retorno ao país a cada real investido” se revelam de certa forma imprestáveis para se refutar ou confirmar a hipótese de sobrecarga enquanto resultado da relação benefício/custo do controle - porque absolutamente imprecisos tanto quanto aos custos quanto aos benefícios - mas trazem evidências relevantes para o que aqui se discute.

Além da desconsideração dos custos financeiros da sua intervenção, o TCU desconsidera em diversos casos os custos de oportunidade de sua atuação. Raros foram os casos analisados em que as alternativas de intervenção possíveis foram cotejadas. Diante de algum indício do que considera “sobrepço”, o Tribunal tende a intervir sem maiores considerações sobre os impactos dessa intervenção. Grande parte do “benefício do controle” reportado no período analisado decorre de procedimentos licitatórios suspensos, sem se levar em conta se o objeto da contratação ao fim foi obtido e a que custo. A questão ganhou maior repercussão pública em relação a obras públicas paralisadas por intervenção do Tribunal. Ainda que seja certo que apenas uma parcela das obras inacabadas no país tenha como causa direta de descontinuidade a intervenção do TCU, restringir esse impacto àquelas em que o Tribunal recomendou a paralisação ao Legislativo é enganoso. Embora essa seja a sistemática constitucionalmente prevista, viu-se como o TCU construiu uma estratégia paralela de

suspensão de contratos através de medidas cautelares de suspensão de pagamentos, cujo resultado é o mesmo da sustação de contratos reservada ao Congresso Nacional e que só no ano de 2018 envolveu o montante de 66 bilhões de reais. Ante à falta de maiores dados sobre o detalhamento dessa intervenção cautelar, é difícil se precisar a extensão real das paralisações causadas diretamente pelo TCU, mas certamente elas se dão em patamar mais elevado do que o Tribunal quer apontar em diagnósticos recentes, que levam em conta apenas as recomendações de paralisação ao Congresso Nacional²⁴¹.

Portanto, ainda que não seja possível estabelecer com um mínimo de segurança e precisão, dada a fragilidade dos dados produzidos pelo TCU, qual a efetiva relação benefício/custo da sua atuação - mesmo sob a ótica exclusivamente financeira-, as deficiências das informações publicizadas pelo Tribunal evidenciam a desconsideração de custos – tanto financeiros como de oportunidade – na tomada de decisões por parte do TCU. Ao contrário de outras ISCs, o TCU não busca validar suas estimativas de benefícios com os gestores envolvidos, o que diminui sua capacidade de estimar custos de implementação. O Tribunal também em raros casos pondera explicitamente nos acórdãos as alternativas possíveis de intervenção em função do seu impacto na administração a partir das evidências disponíveis, desconsiderando custos de oportunidade e convergindo com o diagnóstico da literatura para um cenário de sobrecarga.

A menção à “expectativa de controle” como um benefício imensurável a legitimar sua atuação se amolda ao valor meramente simbólico e abstrato da accountability que Halachmi define como um “luxo que poucas comunidades podem pagar” (Halachmi, 2002a, p. 233). A confusão entre os benefícios em tese “potenciais” com os “efetivos” completa o quadro de despreocupação com os impactos reais da atuação do controle, a corroborar o indicador em análise de sobrecarga.

É incontestável que a atuação do TCU traga benefícios à sociedade e que seu fortalecimento em conjunto com a formação de uma rede de instituições de accountability de caráter substantivo foi essencial para o reestabelecimento das condições de um regime poliárquico no Brasil. Mas essa constatação não torna menor a preocupação com uma avaliação efetiva dos seus impactos de forma a aferir, recalibrar e aperfeiçoar os mecanismos de freios e contrapesos tão caros aos regimes democráticos.

²⁴¹ Acórdão 1079/2019 - Plenário

d) Como resultado dos anteriores, criação de incentivos adversos nos gestores públicos, que passam a adotar estratégias defensivas ou inativas, minando a busca da eficiência que orientaria todo o processo

Finalmente, os fatores anteriormente analisados convergiriam em conjunto, de acordo com a literatura internacional, para concretização de uma série de incentivos perversos aos gestores públicos que acabariam por caracterizar a “armadilha da accountability”, cujo resultado de fato alcançado seria o oposto do perseguido, a eficiência da gestão.

Estímulos à maximização de resultados mensuráveis e “curtoprazistas” desaguiariam em um cenário em que seria preferível “jogar o jogo” de reprodução de práticas antigas e seguras a assumir o risco inerente da inovação (Pollitt, 2003). Quando aliados à possibilidade de imposição de sanções, esses incentivos tendem a se converter em “jogos de empurra” (“*blame games*”) para que os agentes públicos se esquivem de responsabilizações (Hood, 2002; 2014), acarretando em “ossificação” e paralisia da gestão (De Bruijn, 2002; Thiel e Leeuw, 2002), que passaria a adotar como estratégia racional a opção por práticas hipercautelosas.

No caso do TCU, os “dentes” da accountability a que se referia Brinkerhoff (2001) seriam especialmente afiados: se a atuação das ISCs do modelo anglo-saxônico (como NAO ou GAO) não abarca a imposição de sanções, mesmo no modelo de Corte de Contas a atuação sancionatória e ressarcitória direta do Tribunal de Contas da União não encontraria par no contexto internacional, o que, em perspectiva comparada, potencializaria os riscos de sobrecarga por essa via. Como destaca Marianna Willeman:

Nesse ponto, sublinha-se mais uma marca própria do modelo de ISC desenhado no constitucionalismo brasileiro, uma vez que cabe ao Tribunal de Contas não apenas apreciar a regularidade das contas prestadas pelos gestores de recursos públicos, mas também lhe compete adotar, sem qualquer intermediação, as medidas sancionatórias e ressarcitórias correspondentes. Em outras palavras, diversamente do que ocorre com a maior parte dos modelos estrangeiros de ISCs, no Brasil os Tribunais de Contas dispõem de competência para diretamente punir administrativamente os responsáveis por contas irregulares, bem como para adotar medidas visando à recomposição de eventual dano causado ao erário (Willeman, 217, p. 259)

Análise empreendida no Capítulo anterior sobre a atuação sancionatória do TCU apontou como tanto as sanções de caráter não pecuniário – declaração de inidoneidade e inabilitação para função pública – como o valor das sanções pecuniárias (multas) aplicadas têm crescido expressivamente nos últimos anos, o que reforçaria os incentivos dos gestores públicos para evitar potencial punição. Mesmo que a efetividade arrecadatária dessas condenações para União seja duvidosa, ante a necessária intervenção da AGU e do Poder Judiciário para execução

dos valores inscritos em dívida ativa, os efeitos administrativos imediatos e o alto custo de eventual litigância judicial são, *per se*, punitivos.

O amplo exercício da competência sancionatória por parte do TCU e demais atores dessa rede de controle faz com que a melhor tradução para o que Barbara Romzek e Melvin Dubnick (1998) definiam como problema dos “múltiplos mestres”, a ensejar comportamentos estratégicos dos gestores, seja mesmo o que Maria Colaço Alves e Paulo du Pin Calmon (2008) tratem como “múltiplas chibatas” no caso brasileiro. A “expectativa de controle” a que o órgão se refere em seus relatórios se converteria assim em “expectativa de sanção”.

A disposição sancionadora observada em conjunto com a incerteza e multiplicidade de parâmetros já evidenciados e debatidos parecem portanto sustentar a profusão recente de diagnósticos do espriamento do medo na administração advinda da atuação do TCU, convertendo-se assim em um “apagão de canetas”. Mesmo sem a realização de amplos *surveys* com controladores e controlados, o que seria desejável, o quadro institucional desenhado – empoderamento dos controles, volatilidade dos parâmetros, apetite sancionatório traduzido na ampliação do volume de sanções aplicadas, e explícitas reações legislativas e jurisprudenciais combinadas com a também explícita resistência do Tribunal de Contas a ambas reações – corrobora o espriamento do medo (Guimarães, 2016; Mascarenhas, 2016; Campana, 2017, Pereira, 2019a) e uma conseqüente indução ao “apagão” (Braga, 2019; Cavalcante, 2020; Dutra e Reis, 2020; Grin, 2020; Oliveira e Halpern, 2020).

Outros elementos debatidos ao longo do presente trabalho complementam o quadro. A propalada atuação dialógica do controle, que se materializa em diversos Tribunais de Contas subnacionais nos Termos de Ajustamento de Gestão, teve sua implementação expressamente vetada no TCU quando de proposta de reformulação do Regimento Interno no Tribunal (Cunda e Reis, 2017). A resistência do TCU em recalibrar o foco sancionatório com o dialógico através dos TAGs ficou patente na justificativa da não alteração do Regimento: Tribunal que dispõe de competência para determinar não precisa negociar a solução com os jurisdicionados (Acórdão 3194/2011- Plenário).

Mesmo as auditorias operacionais - campo no qual o “cão de guarda” se converteria, segundo a literatura internacional, em “cão pastor” (Bonollo, 2013), aconselhando a administração - têm servido de terreno para imposição de diversas determinações à Administração, diretas ou indiretas (Sundfeld et al, 2017), o que as afastaria do modelo

internacional de auditorias de desempenho.²⁴² (Dutra e Reis, 2020). Em contraste à abundância de estudos com foco nas auditorias de performance, sobre as quais, como visto, se concentra grande parte da produção internacional em relação ao impacto das ISCs, a literatura empírica sobre o tema no Brasil é relativamente rarefeita (Grin, 2020), em boa medida porque escassos são os dados sobre essa frente de atuação divulgados pelo TCU, que em seus relatórios anuais sequer discrimina as espécies de auditorias realizadas a cada ano. Os diagnósticos, em regra setoriais e concentrados na área de infraestrutura, convergem para certo desvirtuamento do instrumento para justificar intervenções impositivas sobre escolhas próprias da Administração (Pereira, 2019a; Marques Neto et al, 2019), o que esmaeceria a dimensão cooperativa do controle do TCU por essa via e acentuaria o diagnóstico da sobrecarga aqui debatido.

De outro lado, a externalidade negativa decorrente de uma aproximação intensa das ISCs com veículos de imprensa, de modo a orientar o trabalho de auditorias para uma “busca por manchetes”, como alertava Stuart Kells (2011), também encontra eco no diagnóstico de Loureiro et al (2011) para o caso brasileiro de uma orientação midiática do controle na busca de sua legitimação.

No mesmo sentido, Louise Bringelius (2014), a partir da realidade sueca, apontava como o interesse midiático na “guerra contra corrupção e o desperdício de dinheiro público” explicaria essa aproximação com o controle e levantava três principais riscos dessa relação excessivamente midiaticizada das ISCs, especialmente para realização de auditorias de performance: (i) adoção da lógica de auditoria de conformidade nas auditorias de performance, subvertendo a busca por melhorias na gestão, essência da auditoria operacional, em uma busca por culpados; (ii) foco excessivamente centrado em aspectos problemáticos da gestão; (iii) e intromissão na formulação de políticas públicas (Bringelius, 2014, p. 91). Em alguma medida,

²⁴² Interessante elemento dialógico das auditorias operacionais é a realização de “painéis de referência”, nas quais especialistas no tema externos ao Tribunal podem ser chamados para contribuir e opinar sobre o planejamento e achados da auditoria. O TCU apresenta, no entanto, expressas ressalvas quanto à participação nos painéis dos gestores envolvidos “O gestor poderá participar do painel de referência sempre que a equipe e o supervisor entenderem que a sua presença não trará prejuízo aos objetivos do painel. Deve-se avaliar se a presença do gestor poderá inibir os outros participantes do painel, ou se o gestor poderá mostrar-se muito defensivo e reativo ao ver a apresentação da proposta de auditoria e escutar os comentários dos demais participantes” (TCU, 2020, p 91-92). A oitiva prévia dos gestores antes da tomada de decisão por parte do TCU ganhou previsão expressa com IN 86/2020, referente aos processos de desestatização, e na Resolução 315/2020 que trata das deliberações do Tribunal. Ainda que a medida mereça ser festejada, não se trata exatamente de uma construção conjunta e colaborativa, mas da oportunização de manifestação das áreas envolvidas no exercício do contraditório, típico do sistema processual adversarial. O ponto fica evidente a partir da redação do art. 14 da referida Resolução que prevê em seu parágrafo 2º que essa oitiva prévia do gestor fica dispensada quando “o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle”.

os três elementos do diagnóstico sueco se materializam no caso brasileiro, como visto. A análise dos acórdãos da seção 5.4 em que o Tribunal destacava os benefícios de sua atuação vinculados a incremento “economia, eficiência, eficácia ou efetividade”, aos quais se relacionariam as auditorias de performance, revelaram em sua maioria serem buscas por irregularidades, foco da auditoria de conformidade. Mesmo quando o objeto das auditorias são avaliações de programas e políticas de governo, o foco parece ser uma eterna busca por sobrepreço, como o caso do PIUBS do Ministério da Saúde, que restou inviabilizado ainda na fase pré-operacional (Acórdão 1961/2018-Plenário). A construção conjunta de soluções dá lugar a determinação de suspensão de procedimentos licitatórios e imposição de multas a gestores, sendo um indicativo que a “nova” competência operacional ainda é por vezes exercida com as lentes da “antiga” auditoria de conformidade. A distinção demarcada por Bringelius entre ser o Tribunal de Contas um “órgão independente da gestão” com ser “inimigo dela” acaba não parecendo nítida nem para controladores nem para controlados.

Assim, o saldo final desse debate aponta que o arranjo institucional que conformou o controle da administração pública a partir de 1988, com todas as características que aqui já se debateu, gera incentivos perversos não só em controlados como também em controladores: empoderado e imbuído do espírito do “quanto mais melhor”, o TCU tende ampliar os limites de sua atuação, tanto com o protagonismo ativo - afirmando sua competência sobre novos domínios por normativos e jurisprudência próprios – como enquanto *veto player*, diretamente através do amplo exercício cautelar de suspensão de atos ou indiretamente, induzindo comportamento em gestores pela ameaça sancionatória.

Resistências eventuais a essa tendência têm surgido recentemente, como tratado, do Legislativo e do Judiciário, mas muito timidamente do poder mais afetado, o Executivo. Para além do endosso da tese do “apagão das canetas”, o Executivo tem sucumbido e, em alguns casos, buscado proativamente a chancela prévia do TCU, retroalimentando a tendência expansiva da Corte de Contas.

A ausência de pressão externa por uma avaliação mais efetiva dos reais impactos da atuação do Tribunal, que buscasse validar seus resultados com gestores, Parlamento e até com órgãos independentes, como fazem outras ISCs, trazendo ao debate público os custos *de facto* de sua atuação e uma ponderação das alternativas possíveis de suas tomadas de decisão deixa tanto o TCU quanto Executivo em certa zona de conforto: o Tribunal segue se fiando em indicadores inflados e ficcionais de impacto sem ter sua atuação desafiada por elementos que ponham em xeque a tese do “quanto mais melhor”; o Executivo segue tendo como justificativa

genérica para sua inação as amarras impostas pelo controle, ainda que elas representem apenas uma de muitas limitações de caráter estrutural da sua capacidade administrativa.

5.7 SÍNTESE CONCLUSIVA

A pluralidade de acepções do conceito de accountability traz em comum a ideia de algo benéfico a ser perseguido por todos os regimes que se pretendam democráticos. Essa busca não se dá, no entanto, sem ônus. A partir dessa premissa, o presente capítulo procurou avaliar se a constatação de uma “explosão de auditoria” do capítulo anterior se converteria também em uma “sobrecarga de accountability” tomando a partir de construções teóricas internacionais e elementos concretos da atuação do TCU. Com base na discussão teórica realizada, a “sobrecarga” foi sintetizada em quatro fatores de expressão fenômeno a serem cotejados com as evidências existentes a fim de se verificar sua ocorrência ou não em relação ao TCU

Inicialmente enfrentou-se o problema da mensuração de impacto das ISCs, e, uma vez mais recorrendo-se à literatura internacional, foi possível se identificar que os diagnósticos existentes convergem para dificuldades da tarefa e se concentram em três grandes grupos de possíveis impactos: os desejados de cunho financeiro, os desejados de cunho não financeiro e os indesejados. Há predominância de evidências para o primeiro grupo como um reflexo das reformas gerencialistas que passaram a demandar de toda administração pública – incluindo as ISCs – resultados mensuráveis, mesmo que em variados graus. Mas os impactos desejados podem ser ainda não monetários e há farta evidência que da atuação das ISCs emergem também resultados indesejados. Após uma série de críticas às primeiras divulgações de dados das ISCs ainda na década de 1990, há um refinamento na forma de apuração e divulgação desse impacto que é facilmente perceptível a partir das realidades americana e britânica, incluindo, sobretudo, a preocupação com o estabelecimento de um nexos causal sólido entre os impactos reportados e as ações dos órgãos de controle, seja a partir de validações com agentes externos ou análises longitudinais ampliadas.

Voltando-se os olhos ao TCU, constatou-se, a partir da análise de todos os acordos indicados pelo Tribunal para o biênio 2018-2019 como geradores de benefícios, que as

informações sobre os impactos positivos da atuação do Tribunal, exclusivamente de caráter financeiro, e sua tradução em um indicador de “retorno por real investido”, discrepam dos fatos concretos. Tanto os benefícios apurados não se sustentam enquanto tais - com contabilizações em duplicidade e mesmo afastamento por completo da realidade vivenciada a partir da intervenção do TCU - como também os custos vão além daqueles estritamente ligados ao funcionamento do Tribunal, ignorando-se todos os ônus da gestão na implementação das suas deliberações. A origem do problema está essencialmente na idealização de uma categoria de “benefícios potenciais”, construídos sobre cenários contrafactuais, que são considerados de maneira indistinta com os ditos “efetivos”. A ausência de monitoramento e validação das suas deliberações, no entanto, não permite sequer se apurar a real efetividade desses últimos, nem o estabelecimento de umnexo causal minimamente sólido entre a atuação do órgão e os pretensos impactos. Os ganhos metodológicos incorporados por outras ISCs como NAO e GAO seguem alheios ao TCU, cuja qualidade dos dados está no mesmo patamar daquela que era criticada pela literatura no final do século passado.

A busca de outras expressões possíveis do fenômeno da sobrecarga constatou como não são apenas os custos financeiros, mas também os de oportunidade, desconsiderados pelo Tribunal. De todos os casos analisados, raros foram aqueles em que as alternativas possíveis de atuação do controle foram sopesadas. Mesmo para os casos em que o debate público sobre os custos de oportunidade da atuação do controle ganhou maior projeção - como as interrupções de obras públicas - viu-se como o Tribunal tem “*bypassado*” a sistemática constitucional e legalmente construída de intervenção através de adoção de medidas cautelares cujo total atinge as dezenas de bilhões de Reais. Ainda assim, o Tribunal não fornece um detalhamento das cifras e, paradoxalmente, rejeita eventuais impactos negativos dessa atuação “por falta de evidência que lhe dê suporte”, atribuindo a um mero “efeito psicológico” que se propaga pela administração.

Sobre o tema, farta produção recente vem corroborando o espraiamento de um sentimento de medo dentre os gestores, fruto de uma combinação de apetite sancionatório do Tribunal - evidenciado pelo volume crescente de sanções aplicadas - com parâmetros ampliativos e incertos do controle - evidenciados pela profusão de novas competências auto-atribuídas e uma jurisprudência oscilante e ampliativa a justificar a caracterização de um “ativismo de contas”. As reações de Legislativo e Judiciário a esse quadro expansivo foram analisadas, bem como as sintomáticas resistências e insubordinações à contenção expressas pelo próprio TCU. Discutiu-se também certa aquiescência do Executivo, justamente o poder mais impactado. Em parte ela pode ser explicada como uma estratégia racional de lidar com o

controle, mas também pelo conforto de poder ancorar no Tribunal parte de suas ineficiências intrínsecas na execução de políticas e programas.

O controle não é, como alertava Yves Gendron, politicamente neutro nem passível de implementação sem ônus, como sustenta toda a literatura da *accountability overloads*. Ele não opera, portanto, na lógica do “quanto mais, melhor”. Como aqui se demonstrou, todas as expressões da sobrecarga de *accountability*, sintetizadas a partir dos quatro indicadores debatidos, encontram evidências na atuação do TCU a corroborar sua ocorrência. O fato de ser o Tribunal de Contas da União uma ISC *sui generis* pela combinação da amplitude de atribuições conjugada com competência sancionatória direta torna inclusive mais salientes na realidade nacional alguns dos aspectos descritos na literatura internacional.

Desse diagnóstico não resulta, em absoluto, a necessidade de enfraquecimento dos controles. O cenário de ausência de instituições efetivas de *accountability* como caracterizava o Brasil de meados da década de 1980 inviabilizava, como antecipara O’Donnell, a consolidação de uma poliarquia. A atuação destes órgãos, em especial do TCU, foi fundamental para ganhos democráticos observados até aqui. O que se torna mais do que necessária é uma avaliação efetiva dos impactos da atuação do TCU em linhas com o praticado internacionalmente para que se traga ao debate público os elementos fundamentais para uma discussão sobre os limites de atuação e as formas de articulação da “rede de *accountability*” brasileira. Esse é um debate tardio, porém necessário.

Tardio porque deveria ter sido feito na Constituinte de 1987/88 e, como visto, cedeu lugar à ideia de controles meramente autônomos e independentes, despreocupada com coordenação e sobreposição. Necessário porque as evidências hoje disponíveis dão conta de que essa expansão descoordenada mina a efetividade que se pretendeu atingir com o fortalecimento a autonomização dos atores envolvidos. Os resultados - muitas vezes escassos por um antagonismo em alguma medida desnecessário com a gestão - acabam diluídos em redundâncias e desincentivos e imersos em um punitivismo que não é capaz nem de estancar inúmeros escândalos de corrupção que se sucedem nem de afastar o desequilíbrio fiscal rondante e persistente em todo período pós redemocratização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A constituição da burocracia moderna se vincula a um processo de criação de capacidades administrativas politicamente orientadas. No entanto, como já alertara Weber, desse processo emerge uma tensão latente entre essa burocracia especializada e a figura do soberano, que buscava manter o poder em suas mãos. Emerge também um conflito entre o ideal racionalizador instrumental da burocracia e as liberdades políticas e fins últimos do Estado, no que Weber denominou de “prisão da modernidade”, e que poderia desaguar em uma “ditadura da burocracia”. O remédio conformado para países que vivenciaram simultaneamente processos de burocratização e democratização foi a criação de controles mútuos entre burocracia, partidos, parlamentos e cidadãos de forma a se evitar a concentração indevida de poder. E é aí que se finca uma das raízes fundamentais da discussão contemporânea sobre accountability.
2. Accountability é um conceito que, embora tenha origens remotas na democracia ateniense, como destaca Jon Elster, ganha proeminência no debate da Ciência Política na segunda metade do século passado, especialmente a partir do diagnóstico de sua ausência nas democracias ressurgentes da América Latina na década de 1980. Ainda que possa ser tido como um conceito fluido e contestado – tampouco traduzível para o Português – é possível se estabelecer um núcleo mínimo consensual em três dimensões: responsiva, temporal e consequencial. Accountability implica no dever de prover respostas a demandantes legítimos, o que o torna um conceito relacional entre quem pode demandar e quem deve prover respostas. Há uma dimensão temporal no sentido de ser, via de regra, *ex post*, lançando luzes avaliativas sobre atividades pretéritas. E é consequencial porque traz consigo, ainda que potencialmente, a possibilidade de imposição de uma consequência adversa ou correcional, uma ideia ampla de sanção. Não se tratam todavia de dimensões binárias, mas de alicerces de um conceito que pode se apresentar com distintos matizes. A sanção a um político eleito, por exemplo, pode se dar de forma direta com a cassação de seu mandato ou simplesmente com a sua não reeleição no pleito seguinte.
3. Dado o seu caráter polissêmico e de certa forma disputado, diversas foram as tentativas de sistematização da accountability. Duas são especialmente importantes para o presente trabalho. A primeira distingue a accountability como “virtude”, vinculando-a

a padrões substantivos de atuação justa e transparente – uma variável dependente, resultado da interação de diversos fatores - ou como um “mecanismo”, isso é, uma relação ou um arranjo institucional. Nessa acepção como mecanismo, mereceu destaque na literatura a metáfora espacial desenhada por Guillermo O’Donnell, que em grande medida orientou a discussão sobre o tema nos últimos anos: a que distingue os mecanismos entre verticais e horizontais. Os primeiros estão especialmente vinculados ao processo eleitoral, mas as reconhecidas limitações da representação política minariam em alguma medida sua efetividade. Por isso, as democracias desenvolveram mecanismos de *checks and balances* interiores ao próprio Estado, que atuariam no sistema de pesos e contrapesos, em complementariedade aos poderes constituídos, a partir de órgãos especificamente criados para este fim. Estes seriam mecanismos horizontais de accountability e abrangeriam, assim, tribunais de contas, controladorias, ombudsman etc.

4. Versões atualizadas da metáfora espacial incluem também uma dimensão diagonal ou social que envolveria, ao lado dos eleitores e de órgãos estatais, outros atores sociais relevantes no exercício da accountability, como mídia, movimentos sociais, corporações profissionais. Ainda que essa classificação seja de certa forma hegemônica na literatura, críticas à construção espacial de O’Donnell, como de Scott Mainwaring, pontuam, por exemplo, como o conceito de “horizontalidade” não daria conta das relações hierárquicas do exercício da accountability dentro do Estado, sendo portanto preferível a denominação “intraestatal”, que foi utilizada no presente trabalho. Desta forma, a accountability intraestatal compreenderia assim, de um lado, o sistema de freios e contrapesos estabelecido entre Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também, de outro, um conjunto de órgãos e agências criados especificamente para o exercício do controle da administração. Em que pese ser o Legislativo o titular por excelência do controle externo do Executivo, existem também, em paralelo, “estruturas extralegislativas” de controle, múltiplas e que interagem entre si, conformando aquilo que se convencionou chamar de “rede” ou “teia” de accountability.
5. Dentre as estruturas extralegislativas de accountability é comum encontrar algum órgão superior de controle externo, usualmente denominados na literatura anglo-saxônica de “*Supreme Audit Institutions*” (SAIs), referidas em Português como Instituições Superiores de Controle (ISCs) ou ainda Entes de Fiscalização Superior (EFS). O

desenho dessas instituições varia consideravelmente a depender dos contextos locais, mas idealmente há dois modelos centrais: tribunais de contas – de caráter colegiado e algum tipo de atribuição jurisdicional – e as auditorias gerais – de cunho monocrático e sem jurisdição. Em comum a elas, é possível se identificar uma “linha evolutiva” compartilhada do escopo de atuação desses órgãos ao longo do tempo.

6. Ainda que as primeiras manifestações de ISCs datem do séc. XIV, é no séc. XIX, com o espraiamento do modelo francês de Corte de Contas, que elas ganham relevância. Em um primeiro momento, sua atuação era centrada no registro *a priori* das despesas públicas, focado na aferição estrita da legalidade do gasto que se pretendia realizar. Com o aumento do volume de recursos mobilizados pela máquina pública, tal atuação se revelou inviável. Inicia-se assim, na primeira metade do século XX, uma segunda fase da atuação dos órgãos de controle: o das auditorias. Concomitantes ou, em regra, *a posteriori*, as auditorias representavam um novo tipo de fiscalização que abandonava a ideia de registro e deslocava temporalmente seu exercício. Além disso, em geral eram combinadas com alguma delegação de atuação para estruturas de controle internas ao órgão executor do gasto e avaliações próprias por amostragem para dar conta do volume, mas sempre conservado o parâmetro monolítico da legalidade. Esse cenário se veria alterado com uma terceira fase do controle iniciada na década de 1970.
7. O marco dessa evolução é a incorporação do ideário do *New Public Managent* (NPM) - rótulo sob o qual estão incluídas uma variedade de transformações gestão pública focadas em controle de custo e eficiência - ao desenho das atribuições dos órgãos de controle. Esse movimento, que vai ganhando corpo ao longo da década de 1970 e se materializa ao final dela com os governos Thatcher e Regan, leva a um desdobramento sobre a atuação das ISCs que se traduz em mudança dos parâmetros de controle utilizados, passando a abarcar, para além da legalidade, a dimensão da eficiência, bem como a uma marcada ampliação de sua abrangência e atuação. Ao lado das tradicionais atribuições da ISCs, a auditoria “de performance” assim é efetivamente incorporada, sem, contudo, excluir seu papel na “tradicional” auditoria de conformidade calcada na legalidade.
8. Essa sentida expansão do âmbito de atuação dos órgãos de controle, especialmente marcada a partir da década de 1980, não se deu sem uma ampla construção teórica sobre

seu hiperdimensionamento e as consequências práticas que dele resultaram. Ela foi aqui discutida numa estratégia bifronte: inicialmente a problematização sobre o dimensionamento em si, tratada aqui sob a teorização de Michael Power da “explosão de auditoria” - calcada na incorporação de um ideário gerencialista à administração e na erosão da confiança social e no conseqüente aumento por demandas de accountability-, seguida de uma discussão sobre as externalidades que esse dimensionamento expansivo pode causar, tratado sob o rótulo da “sobrecarga de accountability”, conforme sistematizado por Arie Halachmie. O objetivo principal do presente trabalho foi avaliar se esse instrumental teórico, cunhado com base na experiência internacional, seria também aplicável, e em que termos, à ISC brasileira, o Tribunal de Contas da União.

9. A história de um Tribunal de Contas no país tem como marco temporal o final do séc. XIX, ainda que preocupações com o controle do gasto público que motivaram sua criação já estivessem presentes na administração fazendária local desde a vinda da Família Real ao Brasil. É isso que explica porque as diversas tentativas frustradas de criação de um Tribunal de Contas no país tenham se originado de ministros da fazenda, evidenciado que motor da ideia de uma Corte de Contas no Brasil não foi uma preocupação liberal de contenção do Executivo pelo Legislativo, mas movimentos da própria administração em racionalizar suas despesas. Prevaleceu o modelo francês de ISC, com previsão atuação colegiada, atribuições próprias e garantias de independência. Em 1890 o Tribunal é formalmente criado e sua figura é incorporada à primeira Constituição republicana, embora seu funcionamento efetivo só tenha ocorrido em 1893. Sua competência fundadora, a apreciação de contas de governo, permaneceria como letra morta até 1934, quando uma nova constituição explicitou a obrigação do presidente em prestar informações ao Tribunal.
10. A atuação do Tribunal de Contas ao longo da experiência republicana segue dois itinerários conhecidos. De um lado, acompanha, em grande medida, a atuação do Poder Legislativo: durante os regimes autoritários do Estado Novo e da Ditadura Militar, o Tribunal seguiu funcionando, ainda que de forma meramente performática; em períodos democráticos, foi consolidando e expandido suas atribuições. De certa forma, esse movimento está refletido nos sucessivos textos constitucionais, ainda que a compreensão real das competências da Corte requeira uma leitura conjugada das disposições constitucionais com as infraconstitucionais: boa parte delas adveio de suas

diversas Leis Orgânicas. De outro lado, a trajetória do Tribunal acompanhou também a “linha evolutiva” das ISCs ao redor do mundo e suas fases marcadas. O registro prévio de despesas, por exemplo, lógica originária do Tribunal, é definitivamente substituído pelo controle *a posteriori* com a introdução das inspeções e auditorias em 1967.

11. A estruturação normativa pendular do Tribunal – com ganhos e perdas de relevância - tem como ponto de inflexão a Constituinte de 1987/88, quando, na esteira do movimento de reconstrução do Poder Legislativo, o TCU reafirma suas competências antigas e incorpora novas. O texto constitucional não representou, todavia, uma ruptura abrupta, posto que grande parte das competências centrais do Tribunal – julgamento de contas de gestores, apreciação de contas presidenciais, registro de atos de pessoal - datem, ao menos formalmente, do séc. XIX. Mas houve algumas mudanças substantivas – embora pontuais - e reafirmações importantes. Dois fatores que marcaram o processo constituinte foram relevantes para a discussão aqui travada: a forte influência de membros do Tribunal de Contas no desenho constitucional final do órgão e a ausência de um debate mais aprofundado sobre a essência do controle e sobre formas de articulação entre as diversas partes da “teia” de accountability que se estruturava para o país.

12. A Constituição de 1988 (CF/88) solidificou a formação de um conjunto de Tribunais de Contas no país, sendo o “da União” – nomenclatura uniformizada no texto constitucional de 1969 – um paradigma para estruturação dos Tribunais de Contas subnacionais, uma vez que o texto constitucional prevê que as disposições atinentes ao TCU se aplicam, “no que couber”, a todos os demais. Em termos das atribuições, há a reafirmação de ampla competência para fiscalização de recursos públicos, com detalhada descrição textual tanto dos sujeitos quanto do objeto do controle, para se evitar a repetição do fenômeno da “fuga ao controle” observado em períodos anteriores, através do qual normas legais ou infralegais esvaziavam as atribuições traçadas pelo constituinte. A inovação mais marcante talvez tenha sido a ampliação dos parâmetros de controle para além da legalidade, incluindo também a legitimidade e economicidade. Aí se inserem as auditorias operacionais – a versão nacional das auditorias de performance, ainda que o texto de 1988 não traga explicitamente menção a “eficácia, “eficiência” ou “efetividade” nos dispositivos específicos atinentes ao TCU. Fica nítido, ainda assim, como a “história evolutiva” das ISCs ao redor do mundo se reflete na

história do TCU: início marcado pelo registro prévio de despesas sob foco da legalidade; substituição pelo controle *a posteriori* através das auditorias; extrapolação dos parâmetros de atuação para além da legalidade estrita com a auditoria de operacional.

13. O período que se sucedeu à promulgação da Carta de 1988 trouxe notáveis alterações às atribuições do órgão. Assim como nos períodos anteriores, a Lei Orgânica do Tribunal incorporou novas competências, mas não apenas ela: uma série de leis editadas entre a década de 1990 e o início dos anos 2000, tendo como bandeira o combate à corrupção, alocaram ao TCU novas funções, como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. De outro lado, a ascensão de uma agenda fiscalista teve seu ápice com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que criou novos parâmetros para o gasto público e colocou o TCU como seu principal guardião. Assim, para além do rol de 1988, o Tribunal se vê alçado, no início do séc. XXI, também como guardião do equilíbrio fiscal e zelador da moralidade administrativa através do controle das contratações públicas. Ainda que essas funções possam encontrar apoio no texto original de 1988, ganham contornos novos e muito mais proeminentes a partir da nova legislação, em um processo de mudança institucional marcado por mudanças graduais através da sobreposição de novas camadas de funções.

14. Os anos recentes veriam, todavia, uma expansão de agenda e de intensidade de atuação do TCU para além desses limites legalmente delineados, que se refletiram em uma presença cada vez mais frequente do órgão em manchetes midiáticas: do impeachment presidencial em 2016 às estratégias de combate à pandemia de COVID-19, passando pelo mérito da decisão de agências reguladoras, o Tribunal galgou um protagonismo sem par no cotidiano nacional. Seria esse cenário uma concretização de um movimento mais amplo e global explicável a partir das teorizações internacionais da “explosão de auditoria” e de “sobrecarga de accountability”? Somente uma análise empírica poderia responder assertivamente. A partir de dados de registros administrativos publicizados e dados inéditos obtidos através de extrações da RAIS/Atlas do Estado Brasileiro, de demandas fundadas na Lei de Acesso à Informação e da análise de dezenas de acórdãos do TCU, estruturou-se uma base de dados que permitiu avaliar a aplicabilidade das teorizações referidas ao caso brasileiro.

15. A teoria da explosão de auditoria (Power 1994; 2007) pode ser sintetizada como o aumento das práticas de controle e monitoramento associadas aos processos de reforma da gestão pública. Tal “explosão” acabaria por transformar o controle em um remédio fatal para o paciente pelo excesso de dosagem, no qual a auditoria passa a ser um fim em si mesmo e gera uma relação tensionada e contraproducente entre controladores e controlados. Teorizada a partir da realidade britânica da década de 1980, esse aumento expressivo do controle – e seus desdobramentos – seriam igualmente observáveis, em graus variados, em outros países onde ocorreram reformas no setor público vinculadas ao NPM.

16. A literatura brasileira, como visto, também identifica uma mudança expressiva de caráter ampliativo no âmbito das instituições de controle, mas cujo marco não seria a adesão direta a uma agenda vinculada ao NPM, e sim à CF/88. Discutidas as especificidades da incorporação do ideário do NPM à gestão pública brasileira, viu-se que a tomada da CF/88 como o gatilho para “explosão” no contexto local seria coerente com a teorização de Power. Isso porque o próprio autor, em um refinamento de sua teoria nos anos 2000, reconhece que a vinculação estrita entre a causa do aparente aumento na qualidade e quantidade dos sistemas formais de controle e o “thatcherismo” então vigente, ainda que muito confortável para realidade do Reino Unido à época, não daria conta do fenômeno como um todo. Os argumentos para uma explosão de auditoria precisariam de uma articulação mais cuidadosa e de maior “sensibilidade comparativa”, uma vez que as condições para o crescimento aparentemente súbito do controle se demonstraram mais sutis e variadas entre os países, não se podendo enxergar o fenômeno com lentes exclusivamente britânicas. A solução apontada para viabilizar essa análise comparativa passa pela construção de indicadores conectados com as realidades locais para avaliar a aplicabilidade da teoria a distintos países.

17. Foram desenhados assim seis eixos de indicadores em sintonia com a literatura objetivando captar e mensurar a plausibilidade do fenômeno da explosão no contexto brasileiro a partir da perspectiva do TCU : (a) quantitativo de servidores; (b) orçamento; (c) independência; (d) competências; (e) atuação e (f) assimetrias entre controladores e controlados. Há para todos os indicadores convergências com o diagnóstico internacional, ainda que com significativas peculiaridades locais.

18. Com relação ao quantitativo de servidores e orçamento, a expansão pós 1988 é marcante. Já há aqui, todavia, especificidades em relação ao diagnóstico internacional. A trajetória contrastante de enxugamento dos quadros gerais de pessoal da União com uma expansão dos quantitativos de servidores do TCU é especialmente observada a partir de 1995, quando se adota explicitamente o ideário do NPM no plano federal através do PDRAE, em total sintonia com a literatura estrangeira. Mas aqui o cenário é revertido em 2003 exatamente pela atuação do TCU, que considera a estratégia de enxugamento incompatível com a CF/88.

19. No que se refere à independência do órgão, há certa estabilidade em relação a regimes anteriores, com elevados padrões de autonomia, em alinhamento a orientações internacionais sobre o tema. Alguns diagnósticos em relação a implicações na mudança na forma de escolha dos ministros do Tribunal e conseqüentemente do seu perfil foram relativizadas. Uma comparação do perfil dos quadros no momento imediatamente anterior à promulgação da CF/88 com aquele que se conformou a partir de então aponta pequenas variações, mantendo-se o amplo predomínio de ministros com origem em carreira política. O suposto deslocamento substantivo da esfera de influência de escolha de ministros do Executivo para o Legislativo deve ser relativizado pelo fato da maioria absoluta das indicações do Congresso Nacional serem de parlamentares da base governista. O perfil “técnico” vinculado a servidores de carreira do TCU tem se mantido próximo ao piso constitucional, embora a atuação regular e ordinária dos ministros-substitutos, selecionados por concurso público, também deva temperar a análise.

20. No que tange às competências do TCU, ainda que a CF/88 não tenha trazido mudanças abruptas – um “núcleo duro” de competências do Tribunal data formalmente do séc. XIX - a inclusão de um novo tipo de auditoria focada na análise de eficiência, ainda que não expressa nesses termos na Constituição, converge com a descrição do fenômeno da explosão no cenário internacional. Além disso, sucessivas ampliações da competência, tanto do ponto de vista legal como infralegal corroboram o quadro expansivo. Destacou-se como competências construídas pelo próprio TCU – através de seu Regimento Interno, da edição de Instruções Normativas ou de uma jurisprudência expansiva – vêm se tornando fundamento primordial para a atuação protagonística da Corte, algo que não encontra paralelo na experiência comparada, constituindo-se assim outra especificidade da explosão para o caso brasileiro.

21. O exercício *in concreto* dessas competências pelo Tribunal caminha no mesmo sentido. De maneira geral, uma análise da atuação do TCU a partir de 1998 tem indicado uma expansão, no entanto, seletiva. O Tribunal nitidamente vem convergindo seus esforços para temas que julga de maior impacto, reduzindo em diversas frentes o número de processos ou condenações mas ampliando as proporções de sua atuação nessas mesmas frentes a cifras financeiras elevadíssimas. As duas frentes de ação que mais consumiam energia do Tribunal quando da promulgação da CF/88 – prestações de contas e apreciação de atos de pessoal – vão perdendo gradativamente proeminência no cotidiano do TCU. Ainda que sigam quantitativamente expressivas, estratégias de informatização e de delegação de atribuições ao controle interno permitiram ao Tribunal se desonerar de grande parte do trabalho que essas duas atividades consumiam. As inovadoras auditorias operacionais assumem posição importante na atuação do Tribunal sem, contudo, afastar as tradicionais auditorias de conformidade que seguem consumindo a maior parte da capacidade do Tribunal, em alinhamento com o diagnóstico da implementação desta modalidade de auditoria mundo afora. Ainda na linha de uma atuação expansiva, mesmo a mais antiga de suas competências e em caráter auxiliar ao Poder Legislativo – o parecer prévio das contas presidenciais – ganha um caráter ampliativo em termos de proporções nos últimos anos, em boa medida pela inação do Congresso Nacional em dar uma manifestação definitiva quanto às contas anuais, o que acaba por dar ares de definitividade à manifestação prévia da Corte. Completam o quadro “explosivo” da atuação a ampliação aguda de medidas cautelares e sancionatórias que pode ser medida não pelo número de atos praticados, mas pelo bilionário volume financeiro envolvido nelas, como discutido.
22. Um derradeiro indicador da explosão avaliado, nesse caso em diálogo com a literatura nacional sobre atuação do TCU, buscou mensurar assimetrias existentes entre controladores e controlados. Dados de remuneração e escolaridade evidenciam um fosso separando o perfil do Tribunal do perfil médio da administração federal, demonstrando que, apesar do estado brasileiro como um todo ter ampliado suas capacidades institucionais a partir da CF/88, os órgãos de controle experimentaram uma ascensão de sua centralidade e empoderamento frente à gestão, como debatido. Mais do que um mero fortalecimento de suas capacidades, a leitura conjunta dos seis eixos de indicadores aponta como Tribunal de Contas da União experimentou realmente uma

“explosão” nas dimensões analisadas, que combinam convergência do diagnóstico internacional com especificidades do caso brasileiro.

23. Confirmada assim a primeira hipótese testada, avançou-se para a segunda: quais seriam os impactos concretos desse mercado crescimento das diversas dimensões de atuação do TCU? Essa sentida expansão seletiva teria atingido apenas os alvos almejados quando da reconformação de uma “rede” de accountability em 1988 ou teriam se originado externalidades negativas do crescimento do controle? Noutras palavras: teria a expansão se convertido em sobrecarga, impactando negativamente a gestão pública? Uma vez mais a resposta passa por uma análise empírica viabilizada a partir da construção e avaliação de indicadores de uma possível “sobrecarga”.
24. Por “sobrecarga de auditoria” compreende-se um rótulo sob o qual se encontram diversas formas de manifestação do fenômeno que, em síntese, apontam para o fato de que o excesso de ênfase na accountability pode resultar em comprometimento não intencional, mas sistemático, de eficiência e eficácia. Ocorreria assim o “paradoxo da accountability”: em nome da busca pela eficiência da administração, as novas rotinas burocráticas onerosas estabelecidas e os incentivos perversos gerados acabam operando contrariamente à eficiência almejada.
25. Com vistas a se avaliar a plausibilidade da teorização estrangeira para o caso do TCU, foram, novamente, construídos indicadores do fenômeno tomando por base a literatura internacional para, posteriormente, aferir-se sua aplicabilidade à realidade brasileira sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União. A “sobrecarga” se evidenciaria assim na ocorrência de algum dos seguintes fatores: (a) adição de novas camadas normativas que gerem incertezas sobre os parâmetros de controle a serem seguidos; (b) pluralidade de atores que resultam em sobreposição de controles e acarretem expectativas conflitantes nos controlados (c) desconsideração dos custos - financeiros e de oportunidade - na imposição de medidas de controle, cuja implementação pode se revelar mais onerosa do que o benefício que se pretendeu perseguir e (d) como resultado dos anteriores, criação de incentivos adversos nos gestores públicos, que passam a adotar estratégias defensivas ou inativas, minando a busca da eficiência que orientaria todo o processo.

26. Um desafio inaugural enfrentado consistiu em como mensurar os impactos das ISCs. Isso porque, se há pouca dúvida de que a atividade fiscalizatória das ISCs tenha algum efeito, é difícil medir com precisão os seus impactos e resultados reais. Foi então feito inicialmente um duplo exercício. Primeiro, uma ampla revisão da literatura internacional sobre o tema, que identificou três grandes grupos de possíveis impactos das ISCs: os desejados financeiros, os desejados não financeiros e os indesejados. Grande parte das evidências se concentra no primeiro grupo - reflexo NPM e sua consequente demanda por resultados quantitativos mensuráveis - mas os impactos desejados podem ser ainda não monetários – usualmente aferidos através das percepções dos atores envolvidos - e há substantiva evidência que da atuação das ISCs possam emergir também externalidades negativas.
27. Complementarmente, buscou-se identificar como, na prática, ISCs de referência em outros países registram e publicizam seus impactos. Após uma série de críticas às primeiras divulgações de dados das ISCs ainda nos anos 1990, há um refinamento na forma de apuração e divulgação desse impacto que é facilmente perceptível a partir das realidades americana e britânica, incluindo, sobretudo, a preocupação com o estabelecimento de um nexos causal sólido entre os impactos reportados e as ações dos órgãos de controle, seja a partir de validações com agentes externos ou análises longitudinais ampliadas.
28. Mapeadas as experiências de mensuração e divulgação dos impactos de ISCs ao redor do mundo, a etapa seguinte consistiu em se levantar o que o Tribunal de Contas da União produz em relação aos resultados de sua atuação. Por obrigação constitucional, o Tribunal divulga periodicamente relatórios de atividades, no qual dedica uma seção aos “benefícios das ações de controle”. Não há maiores detalhamentos metodológicos da aferição dos benefícios nas publicações periódicas, salvo por ressalvas sobre a sua “difícil mensuração”. Portarias do Tribunal disciplinam o tema, sendo a mais recente de 2018, mas, apesar do normativo apresentar diversas categorizações de benefícios – qualitativos/quantitativos, potenciais/efetivos – elas pouco papel exercem na forma como TCU os divulga. Ao final, as estimativas de benefícios, exclusivamente financeiras, são agregadas em uma rubrica denominada “benefícios financeiros das ações de controle externo” e posteriormente cotejados com o orçamento global do órgão, que refletiria o custo de funcionamento do TCU no período, para se calcular o

retorno ao país de cada real investido no Tribunal, em métrica similar à adotada pelo NAO para divulgação de seus resultados.

29. Uma análise inicial do indicador de “benefício/custo” produzido pelo TCU já evidencia características problemáticas: variações de até 500% entre um ano e outro, concentração em uma parcela muito pequena da atividade do órgão e absoluta indistinção entre os benefícios tidos como “efetivos” e “potenciais”, o que o tornava imprestável para análise que aqui se pretendia desenvolver. Em busca de uma medida mais precisa dessa relação “benefício/custo”, foram então analisados todos os acórdãos indicados como geradores de benefícios desde a adoção da metodologia de aferição vigente (2018-2019). Os achados foram, em grande medida, igualmente frustrantes: tanto os benefícios apurados não se sustentam enquanto tais - com contabilizações em duplicidade e mesmo afastamento por completo da realidade vivenciada a partir da intervenção do TCU - como também os custos vão muito além daqueles estritamente ligados ao funcionamento do Tribunal, ignorando-se todos os ônus da gestão na implementação das suas deliberações.
30. A origem do problema está essencialmente na idealização de uma categoria de “benefícios potenciais”, construídos sobre cenários contrafactuais. A ausência de monitoramento e validação das suas deliberações, no entanto, não permite sequer se apurar a real efetividade desses últimos, nem o estabelecimento de um nexos causal minimamente sólido entre a atuação do órgão e os pretensos impactos. Os ganhos metodológicos incorporados por outras ISCs como NAO e GAO seguem alheios ao TCU, cuja qualidade dos dados está no mesmo patamar daquela que era criticada pela literatura no final do século passado.
31. Ainda que os dados extraídos dos acórdãos - em função das debilidades apontadas - não sejam capazes de corrigir e recalibrar com maior precisão o pretenso indicador “benefício/custo” produzido pelo Tribunal, deles emergem evidências extremamente relevantes para aferição da hipótese de sobrecarga aqui debatida: a forma da tomada de decisão do órgão e o seu posterior (não) monitoramento, o sopesamento dos elementos fáticos disponíveis no momento da deliberação, a reinterpretção normativa dos limites de atuação do Tribunal pelos seus ministros e a relação e envolvimento com os gestores responsáveis pela execução de políticas públicas aportam farto material para uma

avaliação dos indicadores construídos. Na ausência de levantamentos sistemáticos por parte do TCU da percepção dos gestores sobre sua atuação – como realizam seus homólogos NAO e GAO – os dados foram complementados por todo material disponível, incluindo acórdãos paradigma da Corte, produções temáticas do próprio Tribunal, relatos de experiências de atores relevantes, produção acadêmica a partir de entrevistas com controladores e controlados e aplicação de *surveys* em contextos restritos - além de evidências trazidas por uma recente literatura emergente que se dedicou a estudar o TCU. Os quatro indicadores construídos foram então avaliados.

32. A incerteza causada pela adição de novas camadas normativas revelou-se uma questão central para o TCU ao longo de todo trabalho. A compreensão do que o Tribunal entende como “correto/incorreto” de forma a pautar a atuação do gestor requer uma complexa articulação de normas constitucionais, legais, regimentais, internas e jurisprudenciais. Como visto, após a expansão legal dos anos 1990/2000, é a atuação normativa do próprio Tribunal combinada como uma jurisprudência cambiante e retroativa que têm contribuído para esse elemento de sobrecarga. A multiplicidade de camadas normativas instáveis gera incerteza no gestor sobre qual orientação vigente ao momento da tomada de decisão, mas, sobretudo, de qual será o entendimento vigente no momento de uma possível apreciação pelo TCU. O binômio incerteza/mutabilidade do parâmetro de controle converge diretamente com o diagnóstico internacional da sobrecarga, segundo o qual a adição de novos critérios para além da tradicional legalidade culmina, na prática, com a substituição da lei pela vontade ou opinião do controlador. O diagnóstico local revela-se ainda mais intenso. Materializa-se aqui um “ativismo de contas”, nos termos discutidos, na qual o Tribunal atua como cogestor, com a formação de uma jurisprudência expansiva em que busca vincular a todos na esfera federal menos a si próprio. Um Tribunal que chama para si a competência de “revisor geral da administração”, algo que constitucionalmente não detém.

33. A inserção do TCU no contexto da rede de accountability desenhada pós-1988 evidencia também o fenômeno da “desordem de múltiplas accountabilities” identificado internacionalmente. Constata-se, em sintonia com a literatura estrangeira, que pluralidade de atores descoordenados se traduz na fragmentação de um controle que se revela inconsistente. No caso brasileiro, a tonificação da rede de accountability a partir de 1988 com a entrada de novos atores e robustecimento de antigos, foi marcada pela

ausência de um projeto amplo de controle da administração e pela falta de incentivos posteriores a uma ação cooperativa e coordenada, fazendo com que a burocracia do controle se insule em instituições autônomas e independentes que competem entre si apesar de interlocuções pontuais e episódicas. Chama a atenção ainda para o caso brasileiro que essa sobreposição se estende também para o ambiente regulatório nacional, caracterizada por uma relação diversas vezes colísva entre o TCU e agências reguladoras, o que faz com que as expectativas conflitantes se estendam para além da administração pública a atinjam atores privados, como concessionários de serviços públicos, produzindo ao final uma rede de accountability nacional que é simultaneamente densa, fluida e sobreposta. Completando o quadro, a competência sancionatória do Tribunal faz com que essa pluralidade caracterizada na literatura estrangeira como problema dos “múltiplos mestres” seja aqui definida como “múltiplas chibatas”.

34. Quanto à desconsideração de custos – em sentido amplo - da imposição de medidas do controle, viu-se como o TCU se situa dentre as ISCs que externa a preocupação em legitimar sua atuação a partir indicador de “benefício/custo” que se traduziria em impactos extremamente positivos de sua atuação, mas cujo irrealismo e debilidade metodológica os esvaziam de sentido. Restam patentes, no entanto, a partir da análise dos acórdãos indicados pelo Tribunal para o biênio em questão, uma marcada despreocupação com os ônus que as suas deliberações possam acarretar à Administração, sejam eles custos financeiros ou de oportunidade. A incessante busca por sobrepreços, que leva a inúmeras suspensões cautelares de procedimentos licitatórios, se revela muitas vezes uma luta quixotesca e despreocupada com o provimento efetivo dos bens e serviços necessários à execução de políticas públicas. Mesmo em relação a obras públicas inconclusas, cenário sobre o qual se deu nacionalmente boa parte das discussões sobre os ônus do controle, se é verdade que suas paralisações decorrem de diversos fatores além da atuação do TCU, a insistência do órgão em se desvincular do problema com base no baixo número de “indicações de paralisação” ao Legislativo falseia uma realidade marcada por uma crescente atuação cautelar, que dribla regras constitucionais de sustação de contratos. O raro sopesamento das alternativas possíveis de ação do Tribunal, a visão muitas vezes antagônica e suspeitosa em relação ao gestor e, uma vez mais, a ausência de monitoramento de grande parte de suas ações ajudam a explicar o quadro.

35. Por fim, como resultado dos anteriores, a criação de incentivos adversos nos gestores públicos, que passam a adotar estratégias defensivas ou inativas, concretizando-se assim a “armadilha da accountability”, encontra forte suporte na realidade brasileira a partir da atuação do TCU. Diagnósticos recentes da literatura nacional apontando o espraiamento do medo na administração pública tendo o Tribunal de Contas da União como pivô se amparam em uma combinação de apetite sancionatório do Tribunal – evidenciado pelo volume crescente de sanções aplicadas - com parâmetros ampliativos e incertos do controle – evidenciados pela profusão de novas competências auto-atribuídas e uma jurisprudência oscilante e ampliativa. Reações tanto do Legislativo - como alterações na LINDB -, quanto do Judiciário - como julgamentos limitadores às interpretações expansivas do TCU pelo STF - foram discutidas, bem como as expressas resistências do TCU em aceitar as contenções impostas. Por outro lado, aquiescência do Executivo, o poder mais impactado, se revela menos como uma busca por conforto espiritual, como sustenta o TCU, e mais como uma estratégia racional de lidar com o controle através da obtenção de salvos-condutos, ainda que também possa se explicar como a busca por um porto seguro para a administração pública ancorar e justificar sua inação, fruto de suas ineficiências intrínsecas na execução de políticas públicas.
36. Um balanço conclusivo indica que tanto a “explosão de auditoria” como a “sobrecarga de accountability” se revelam chaves explicativas adequadas para tratar a realidade brasileira sob a perspectiva da atuação do Tribunal de Contas da União, tal qual inserido na rede de accountability brasileira que se estruturou a partir de 1988. De maneira geral, todas as manifestações descritas pela literatura estrangeira para ambos os casos se veem aqui refletidas, com idiosincrasias locais que muitas vezes correspondem à intensidade com a qual alguns fatores da explosão como da sobrecarga se apresentam aqui.
37. Muito mais do que um “órgão auxiliar” do Poder Legislativo, o TCU se revelou um protagonista na reconstrução democrática do país viabilizando instrumentos de accountability sobre os gastos públicos essenciais ao republicanismo. Um órgão de controle sem par na experiência internacional, em função da amplitude de suas atribuições combinada com a capacidade sancionatória direta, como também altamente destacado dentro do Estado brasileiro pela sua robustez tanto em termos orçamentários como de pessoal. O fortalecimento das capacidades do controle, e, em especial do TCU,

com a qualificação de seus quadros, carreiras estáveis e orçamento crescente certamente é algo que deva ser celebrado, não retrocedido. Os ganhos democráticos experimentados pelo Brasil nas últimas décadas só se tornaram possíveis, em boa medida, pela existência de instituições de accountability efetivas e atuantes, dentre as quais se destaca o TCU.

38. Disso não decorre, no entanto, que deva prevalecer, em relação ao controle, a lógica do “quanto mais, melhor”. Como visto, o controle não é politicamente neutro nem passível de exercício sem ônus. A atuação do Tribunal de Contas deve se pautar nos limites constitucionalmente delineados, especialmente quanto à aplicação de sanções e sustação de contratos, mas também quanto ao escopo geral de sua atuação, não lhe sendo legítimo redistribuir as competências constitucionais para atuar como substituto do Executivo ou como cogestor. Mas é preciso mais: o texto constitucional não foi capaz, como visto, de estabelecer mecanismos de coordenação efetiva para a densa rede de accountability que desenhou. Passadas mais de três décadas de sua promulgação, a aposta da CF/88 no fortalecimento de controles meramente autônomos, independentes e discricionários revela como a ausência de uma discussão sobre a coordenação e articulação das agências de controle pode minar a efetividade que se buscou assegurar dessas instituições. Seu agigantamento é oneroso e não se traduz no aperfeiçoamento da gestão almejado.
39. O encaminhamento passa portanto, necessariamente, por uma preocupação efetiva com os impactos da atuação do TCU, em linhas com o praticado internacionalmente, para que se traga ao debate público os elementos fundamentais para discussão sobre o controle que se realmente se deseja, cujos resultados não acabem diluídos em redundâncias e desincentivos nem imersos em um punitivismo que se revelou incapaz de estancar os inúmeros escândalos de corrupção que se sucedem ou de afastar o desequilíbrio fiscal marcante em todo período pós-redemocratização. Um controle realmente focado no aprimoramento da gestão pública não pode se colocar nem como inimigo nem como substituto dela. Sua legitimação deve se fundar em melhorias concretas e efetivas da administração pública que decorram da sua intervenção.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro* **Dados**, 31. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In: Burocracia e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 23–57.
- AGUIAR, Ubiratan; ALBUQUERQUE, Marcio; MEDEIROS, Paulo Henrique. **A Administração Pública sob a Perspectiva do Controle Externo**. São Paulo: Ed. Forum, 2011.
- ALEKSOVSKA, Marija; SCHILLEMANS, Thomas; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Lessons from five decades of experimental and behavioral research on accountability: A systematic literature review. **Journal of Behavioral Public Administration**, v. 2, n. 2, 2019.
- ALVES, Francisco. O ativismo na atuação jurídico- administrativa do Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, n. 209, p. 303–328, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.48143/rdai.16.fgc>
- ALVES, Helder. Auditoria operacional no setor público brasileiro: particularidades e desafios. **FGV EAESP - MPGPP: Trabalhos Individuais**, 2016 Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17703>.
- ALVES, Maria Fernanda Colaço Alves; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Múltiplas Chibatas? – Governança da Política de Controle da Gestão Pública Federal. *In: 2008, Salvador. ENAPG - Encontro de Administração Pública e Governança*. Salvador: 2008. p. 1–16.
- ALVES, Onofre; JÚNIOR, Batista; CAMPOS, Sarah. A Administração Pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, n. 155, p. 31–43, 2014.
- ARANHA, Ana Luiza Melo. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020004>
- ARANHA, Ana Luiza Melo. **A rede brasileira de instituições de accountability : um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. 2015. - Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. *In: AVRITZER, Leonardo.; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 99-132, 2011.
- ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. **A (in)segurança jurídica no Tribunal de Contas da União**. Dissertação de Mestrado. Mestrado. Brasília: Idp, 2014.

ARAÚJO, Marcos Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República. Uma Análise Histórica de Causas e Efeitos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 46, p. 67–120, 1990.

ARAÚJO, Thiago Cardoso. Função pedagógica na jurisprudência do TCU e retroalimentação legislativa. **R. de Contratos Públicos – RCP**, n. 2001, p. 175–197, 2017.

ARTHUR, Arnfrid; RYDLAND, Lars Tore; AMUNDSEN, Kristin. The user perspective in performance auditing—a case study of Norway. **American Journal of Evaluation**, v. 33, n. 1, p. 44–59, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1098214011408283>

ARTHUR, W. Brian. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. **The Economic Journal**, v. 99, n. 394, p. 116, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2234208>

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359–393, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017123>

AZUMA, Nobuo. Performance Measurement of Supreme Audit Institutions in 4 Anglo-Saxon Countries: Leading by Example. **Government Auditing Review**, v. 11, 2004.

BARDACH, Eugene; KAGAN, Robert. **Going by the book. The problem of regulatory unreasonableness**. Philadelphia: Temple University Press, 1982.

BARRETT, Pat. **Some thoughts about the roles, responsibilities and future scope of auditors-general**. Blackwell Publishing Ltd, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1996.tb02568.x>

BARROS, Célio Da Costa *et al.* Avaliações De Programas Governamentais Realizadas Pelo Tribunal De Contas Da União. **Holos**, v. 3, p. 152–167, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15628/holos.2018.5854>

BARROSO, Luís Roberto. Tribunais de contas: algumas incompetências. **Revista de Direito Administrativo**, v. 203, n. jan/mar, p. 131–140, 1996.

BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: A comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235–260, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.411997041>

BARZELAY, Michael. **The new public management: improving research and policy dialogue**. Berkeley: University of California Press, 2001.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 2, p. 5–35, 2014. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35903/instituicoes-centrais-de-auditoria-e-auditoria-de-desempenho--uma-analise-comparativa-das-estrategias-organizacionais-na-ocde/i/pt-b10.21874/rsp.v53i2.283>

BAWOLE, Justice Nyigmah; IBRAHIM, Mohammed. Contesting Claims on Measuring Performance in the Public Sector Using Performance Audits: Evidence from the Literature. **Public Organization Review**, v. 16, n. 3, p. 285–299, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0312-4>

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 5–45, 1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1560>

- BEHN, Robert D. **Rethinking Democratic Accountability**. Washington: Brookings, 2001.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalisão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Textos para Discussão**, 112, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Brasília, 2012
- BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. **Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment** International Centre For Economic Research Working Paper Series. N. 03, 2007. Disponível em <https://ideas.repec.org/p/icr/wpicer/03-2007.html>
- BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 215–229, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.07.001>
- BOGÉA, Daniel. Nas fronteiras do controle : deve o TCU abarcar o mundo com as mãos ? **Jota**, 4 set. 2019, Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/nas-fronteiras-do-controle-deve-o-tcu-abarcar-o-mundo-com-as-maos-04092019>
- BONOLLO, Elisa. National Audit Courts in a Public Sector under Stress : From “ Watchdog ” to “ Sheepdog ” Function. *In*: 2013, Madrid. **Proceedings of 22nd International Business Research Conference**. Madrid: 2013. p. 9–10.
- BONOLLO, Elisa. Measuring supreme audit institutions’ outcomes: current literature and future insights. **Public Money & Management**, v. 39, n. 7, p. 1–10, 2019.
- BOROWIAK, Craig. **Accountability and Democracy The Pitfalls and Promise of Popular Control**. Oxford University Press, 2001.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy. Performance Measurement and Management: The Achilles’ Heel in Administrative Modernization. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 4, p. 359, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3381129>
- BOUCKAERT, Geert.; PETERS, B. Guy.; VERHOEST, Koen. **The coordination of public sector organizations : shifting patterns of public management**. Palgrave Macmillan, 2010.
- BOVENS, Mark. Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 946–967, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- BOVENS, Mark. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447–468, 2007. BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.001.0001>.
- BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert E. Public Accountability. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012>.
- BOVENS, Mark *et al.* Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. **Public Administration**, v. 86, n. 1, p. 225–242, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>
- BOWERMAN, Mary; HAWKSWORTH, Shirley. Local government internal auditors’ perceptions of the Audit Commission. **Managerial Auditing Journal**, v. 14, n. 8, p. 396–407, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02686909910301466>

- BOWERMAN, Mary; RABY, Helen; HUMPHREY, Christopher. In Search of the Audit Society: Some Evidence from Health Care, Police and Schools. **International Journal of Auditing**, v. 4, n. 1, p. 71–100, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00304>
- BOZEMAN, Barry. A Theory Of Government “Red Tape”. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 3, n. July, 1993. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/3/3/273/949923>
- BOZEMAN, Barry. Multidimensional Red Tape: A Theory Coda. **International Public Management Journal**, v. 15, n. 3, p. 245–265, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.725283>
- BRAGA, André de Castro O. P. O ‘conforto espiritual’ do TCU. **Jota**, 17 abr. 2019. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-conforto-espiritual-do-tcu-17042019>
- BRAGA, André de Castro O. P. *et al.* TCU: justiça administrativa? **Jota**, 08 Jan. 2020 Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/tcu-justica-administrativa-08012020>
- BRAGA, Marcus Vinicius; BLIACHERIENE, Ana Carla. LINDB: mais sobre efeitos do que sobre o combate às causas desejadas. **Jota**, 28 Jun, 2018. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-mais-sobre-efeitos-do-que-sobre-o-combate-as-causas-desejadas-28072018>
- BRAITHWAITE, John. Accountability and governance under the new regulatory state. **Australian Journal of Public Administration**, v. 58, n. 1, p. 90–94, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00077>
- BRANDSMA, Gijs Jan. Quantitative Analysis. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0041>
- BRANDSMA, Gijs Jan; SCHILLEMANS, Thomas. The accountability cube: Measuring accountability. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 4, p. 953–975, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mus034>
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da constituição federal de 1988**. Brasília: TCU, 2018
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Anual de Atividades. Série 1987-2019
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: TCU, 2019
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional (4ª ed)**. Brasília: 2020.
- BRENNAN, Geoffrey. Institutionalising accountability: A commentary. **Australian Journal of Public Administration**, v. 58, n. 1, p. 94–97, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.00078>
- BREWSTER, Gene A.; WALKER, Richard M. The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 1, p. 233–257, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mun040>

- BRINGSELIUS, Louise. Efficiency, economy and effectiveness—but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture. **Public Money and Management**, v. 38, n. 2, p. 105–110, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1407137>
- BRINGSELIUS, Louise. The Dissemination of Results from Supreme Audit Institutions: Independent Partners with the Media? **Financial Accountability and Management**, v. 30, n. 1, p. 75–94, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12028>
- BRINKERHOFF, D. W. **Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options**. Washington: 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Derick_Brinkerhoff2/publication/255626993_Taking_Account_of_Accountability_A_Conceptual_Overview_and_Strategic_Options/links/540dff3d0cf2df04e756c6d6.pdf?origin=publication_detail.
- BRYSON, John; CROSBY, Barbara; BLOOMBERG, Laura. **Public value and Public Administration**. Washington: Georgetown University Press, 2015.
- BRYSON, John *et al.* Towards a multi-actor theory of public value co-creation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 640–654, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>
- BUGARIN, Bento. Controle das finanças públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. v. 25, nº 59, p. 11-24, 1994.
- BUZUID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 62, n. 2, p. 37, 1966. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v62i2p37-62>
- CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, v. 5, n. 16, p. 215–257, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.48143/rdai.16.fgc>
- CABRAL, Flávio Garcia. O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 1, p. 151, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74805>
- CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de direito - Viçosa**, n. 09, p. 189–216, 2017.
- CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? **Rev. adm. pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.
- CARTER, Neil; KLEIN, Rudolf; DAY, Patricia. **How Organisations Measure Success**. New York: Routledge, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203208663>
- CASTRO, José Ricardo Parreira de. **“Ativismo de Contas” – Controle das Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito. UNIRIO, 2015.
- CASTRO, Marcos Faro. O STF e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.
- CAVALCANTE, Pedro. Quanto custa o controle das políticas públicas. **O Estado de São Paulo**, 17 ago. 2020
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. Crise Fiscal e Reforma do Estado: Uma Análise Longitudinal das Contas Públicas Federais. *In: Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. Brasília: Ipea, 2020.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. *In: Anais EnAPG 2006*. São Paulo: 2006. p. 1–17.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Accountability and Welfare State Reforms. *In: CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per (org.). The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*. Routledge, 2017.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. New public management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *Journal of Political Philosophy*, v. 10, n. 3, p. 267–295, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00153>

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Post-NPM Reforms: Whole of Government Approaches as a New Trend. *In: GROENEVELD, Sandra; VAN DE WALLE, Steven (org.). New Steering Concepts in Public Management*. Emerald, 2011. (Research in Public Policy Analysis and Management).v. 21p. 11–24. 2011. Disponível em: [https://doi.org/10.1108/S0732-1317\(2011\)0000021006](https://doi.org/10.1108/S0732-1317(2011)0000021006)

CORDERY, Carolyn J.; HAY, David. Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance. *Financial Accountability and Management*, v. 35, n. 2, p. 128–142, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12185>

COTIAS E SILVA, Artur. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil : evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998) *In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Prêmio Serzedello Corrêa 1998 : Monografias Vencedoras*. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1991

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v1i2.1270>

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da; REIS, Fernando Simões dos. Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 140, n. Set/Dez, 2017.

CUNHA, Milene. O controle da execução orçamentária como meio garantidor de direitos fundamentais. *In: LUIZ HENRIQUE LIMA; WEDER OLIVEIRA; CAMARGO, João Batista (org.). Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2017.

DAHL, Robert. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DE BRUIJN, Hans. Performance measurement in the public sector : strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, v. 15, n. 7, p. 578–594, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513550210448607>

DE PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: Já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administracao Publica*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000600006>

DEHART-DAVIS, Leisha; CHEN, Jie; LITTLE, Todd D. Written Versus Unwritten Rules: The Role of Rule Formalization in Green Tape. *International Public Management Journal*, v. 16, n. 3, p. 331–356, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2013.825193>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos. *Interesse Público - IP*, v. 15, n. 82, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

- DOWDLE, Michael W. Public accountability: Conceptual, historical and epistemic mappings. *In: DRAHOS, PETER (org.). Regulatory Theory*. ANU Press, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1q1crtm.20%0AJSTOR>
- DUBNICK, Melvin. Seeking Salvation for Accountability. **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Anais, p. 1–29, 2002.
- DUBNICK, Melvin. Clarifying Accountability: an ethical theory framework. *In: SAMPFORD, Charles; PRESTON, Noel (org.). Public sector ethics*. London: Routledge, 1998. p. 68–81.
- DUBNICK, Melvin. Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. **Public Performance & Management Review**, v. 28, n. 3, p. 376–417, 2005.
- DUBNICK, Melvin; FREDERICKSON, H. George (org.). **Accountable governance: problems and promises**. New York: M.E. Sharpe, 2011.
- DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. **Public Money and Management**, v. 14, n. 3, p. 9–16, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- DUNLEAVY, Patrick *et al.* New public management is dead - Long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467–494, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação : o TCU e a infraestrutura**. Sao Paulo: Singular, 2020.
- DYE, Kenneth. Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work. **International Journal of Government Auditing**, n. January, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv12pnrw6.15>
- DYE, Kenneth; STAPENHURST, Rick. **Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption**. The Economic Development Institute of the World Bank. Washington: 1998.
- ELSTER, Jon. Accountability in Athenian Politics. *In: Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 1999. p. 253–278. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.009>.
- EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In: HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press, 1992. p. 139-181.
- EVERETT, Jeff. **The politics of comprehensive auditing in fields of high outcome and cause uncertainty**. Academic Press, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1006/cpac.2001.0517>
- FALLETI, Tulia. Infiltrating the State: the evolution of health care reforms in Brazil: 1964-1988. *In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (orgs.). Explaining institutional change: ambuiguity, agency, power*. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 2010.
- FEARON, James . Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. *In: In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

FERNANDES, Rafael Pereira. **Controle Externo da Atividade Administrativa de Fomento - um estudo das relações entre TCU e BNDES**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito USP, 2020.

FERRAZ, Luciano. **Controle e Consensualidade. Fundamentos para o controle consensual da Administração Pública**. Belo Horizonte: Ed Forum, 2019.

FERRAZ, Sergio. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, v. 188, n. abr/jun, p. 64–73, 1992.

FERREIRA, Olímpio José. **O Direito de Qualquer Cidadão Denunciar Irregularidades ao Tribunal de Contas da União e os seus Efeitos**. 2008. Monografia Especialização-Universidade de Brasília, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina LIMONGI, Fernando . **Política orçamentária e presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2008

FIGUEIREDO, Fernanda Odilla Vasconcellos de. **Oversee & Punish Understanding the fight against corruption involving government workers in the federal executive branch in Brazil** Tese de Doutorado. - King's College London, 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparency and accountability: Principles and rules for the construction of publicity. **Journal of Public Affairs**, v. 16, n. 2, p. 192–202, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pa.1575>

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do Controle, Controle da Burocracia e Accountability no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf

FILHO, Milton Freire Gondim; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro; FREIRE, Leonardo Oliveira. Fiscalização do TCU e as garantias constitucionais do processo. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 11, n. 2, p. 155–174, 2019.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 23–44, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612169824>

FONSECA, Thiago do Nascimento. **Tribunal de Contas da União : regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, USP, 2015.

FONSECA, Thiago do Nascimento. Nem Indicação Política, Nem Cooperação: A Importância da Autonomia do TCU no Controle de Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios. **Dados**, v. 62, n. 3, p. 1–52, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019184>

FONSECA, Thiago do Nascimento. Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988. **Opinião Pública**, v. 26, n. 2, p. 122–153, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262122>

FOX, Jonathan A. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? **World Development**, v. 72, p. 346–361, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>

FREY, Bruno. Supreme auditing institutions: A politico-economic analysis. **European Journal of Law and Economics**, v. 1, n. 3, p. 169–176, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF01552468>

FREY, Bruno S.; JEGEN, Reto. Motivation crowding theory. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 5, p. 589–611, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00150>

FUNNELL, Warwick. Performance Auditing and Adjudicating Political Disputes. **Financial Accountability and Management**, v. 31, n. 1, p. 92–111, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12046>

GAILMARD, Sean. Accountability and Principal–Agent Theory. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016>.

GARDE SÁNCHEZ, Raquel; RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro; ALCAIDE MUÑOZ, Laura. Are Spanish SAIs accomplishing intosai’s best practices code of transparency and accountability? **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 43E, p. 122–145, 2014.

GENDRON, Yves; COOPER, David J.; TOWNLEY, Barbara. **In the name of accountability -State auditing, independence and new public management**. Accounting, Auditing & Accountability Journal. v. 14 n. 3, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/EUM0000000005518>

GENDRON, Yves; COOPER, David J.; TOWNLEY, Barbara. The construction of auditing expertise in measuring government performance. **Accounting, Organizations and Society**, v. 32, n. 1–2, p. 101–129, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.03.005>

GEUIJEN, Karin *et al.* Creating public value in global wicked problems. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 621–639, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192163>

GLYNN, John; GRAY, Andrew; JENKINS, Bill. Auditing the Three Es: The Challenge of Effectiveness. **Public Policy and Administration**, v. 7, n. 3, p. 56–70, 1992.

GOMES DE PINHO, José Antonio; RITA, Ana; SACRAMENTO, Silva. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento **Revista do Serviço Público**, v. 69, 2018.

GONÇALVES, Fernando. O controle que o Tribunal de Contas precisa praticar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 22, n. 48, p. 33;36, 1991.

GRANT, Ruth; KEOHANE, Robert. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 29–43, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051476>. Acesso em: 5 jul. 2021.

GRASSO, Patrick G.; SHARKANSKY, Ira. The auditing of public policy and the politics of auditing: The U.S. GAO and Israel’s State Comptroller. **Governance**, v. 14, n. 1, p. 1–21, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00149>

GRIN, Eduardo José. TD 2595 - Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. **Texto para Discussão (Ipea)**, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2595>

GROENENDIJK, Nico S. Assessing member states’ management of EU finances: An empirical analysis of the annual reports of the European Court of Auditors, 1996–2001. **Public**

Administration, v. 82, n. 3, p. 701–725, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00415.x>

GRÖNLUND, Anders; SVÄRDSTEN, Fredrik; ÖHMAN, Peter. Value for money and the rule of law: The (new) performance audit in Sweden. **International Journal of Public Sector Management**, v. 24, n. 2, p. 107–121, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513551111109026>

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Direito do Estado: Colunistas**, n. 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>

HALACHMI, Arie. Using Simulations for Better Policy Analysis. **Indian Journal of Public Administration**, v. 22, n. 1, p. 48–64, 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0019556119760105>

HALACHMI, Arie. Performance measurement: a look at some possible dysfunctions. **Work Study**, v. 51, n. 5, p. 230–239, 2002a. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/00438020210437240>

HALACHMI, Arie. Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 4, p. 370–374, 2002b

HALACHMI, Arie. Performance measurement: test the water before you dive in. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1938, p. 255–266, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852305053884>

HALACHMI, Arie. Accountability Overloads. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0011>

HAMMERSCHMID, Gerhard *et al.* New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852317751632>

HARTLEY, Jean *et al.* Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 195–211, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12125>

HARTLEY, Jean *et al.* Towards an empirical research agenda for public value theory. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 670–685, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>

HAY, David; CORDERY, Carolyn J. The Value of Public Sector Audit: Literature and History. **SSRN Electronic Journal**, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2895809>

HEATH, Geoffrey; RADCLIFFE, James; WANKHADE, Pares. Performance management in the public sector. In: **The Routledge Companion to Performance Management and Control**. Routledge, 2018. p. 417–438. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315691374-23>

HOOD, Christopher. Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration. **Public Administration**, v. 52, n. 4, p. 439–454, 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1974.tb00196.x>

- HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2–3, p. 93–109, 1995. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- HOOD, Christopher. The Risk Game and the Blame Game. **Government and opposition**, v. 37, n. 1, p. 15–37, 2002.
- HOOD, Christopher. Accountability and Blame–Avoidance *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0008>
- HOOD, Christopher *et al.* **Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HOOD, Christopher *et al.* (org.). **Controlling modern government : variety, commonality, and change**. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2004.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Accountability e seus mecanismos: um balanço teórico. *In*: SERBENA, César Antonio (org.). **E-Justiça e Processo Eletrônico**. Juruá, 2013.
- HOXBY, Caroline M. **The Cost of Accountability**: NBER Working Paper. HUMPHREY, Christopher; OWEN, David. Debating the “Power” of Audit. **International Journal of Auditing**, v. 4, n. 1, p. 29–50, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00302>
- HUNT, Benjamin. **The Timid Corporation – Why Business Is Terrified of Taking Risk**. London: Wiley, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1539-6924.00284>
- JAMES, Oliver; JOHN, Peter. Public management at the ballot box: Performance information and electoral support for incumbent english local governments. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 4, p. 567–580, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mul020>
- JOHNSEN, Åge. Public sector audit in contemporary society: A short review and introduction. **Financial Accountability and Management**, v. 35, n. 2, p. 121–127, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12191>
- JOHNSEN, Åge *et al.* Supreme audit institutions in a high-impact context: A comparative analysis of performance audit in four Nordic countries. **Financial Accountability and Management**, v. 35, n. 2, p. 158–181, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12188>
- JORDÃO, Eduardo. A intervenção do TCU sobre editais de licitação não publicados: controlador ou administrador? *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos (org.). **Transformações do direito administrativo: Consequencialismo e estratégias regulatórias**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016.
- JORDÃO, Eduardo. Administração dialógica ou amedrontada? **Jota**, 22 mai 2019. Disponível em <http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/03/Administra%C3%A7%C3%A3o-dial%C3%B3gica-ou-amedrontada-JOTA-Info.pdf>
- JOS, Philip H.; TOMPKINS, Mark E. The accountability paradox in an age of reinvention: The perennial problem of preserving character and judgment. **Administration and Society**, v. 36, n. 3, p. 255–281, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399704263479>

- JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Lei de diretrizes orçamentárias e o controle sobre as contratações públicas. *In: CONTI, José; SCAFF, Fernando. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- JUSTESEN, Lise; SKÆRBÆK, Peter. Performance Auditing and the Narrating of a New Auditee Identity. *Financial Accountability & Management*, v. 26, n. 3, p. 325–343, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2010.00504.x>
- KELLS, Stuart. The Seven Deadly Sins of Performance Auditing: Implications for Monitoring Public Audit Institutions. *Australian Accounting Review*, v. 21, n. 4, p. 383–396, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2011.00150.x>
- KELLY, Janet. The Accountability Trap. *National Civic Review*, v. 96, n. 3, p. 38–40, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ncr>
- KENNEY, Charles D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. *In: Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003. p. 55–76. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0003>
- KERCHE, Fábio. O Ministério Público Brasileiro E Seus Mecanismos De Accountability. 1999, **XXIII Encontro Anual da Anpocs**.p. 1-19, 1999. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/gt-21/gt12-15/4960-fkerche-o-ministerio/file>
- KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados rev. ciênc. sociais**, v. 50, n. 2, p. 259–279, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>
- KLINGNER, Donald E.; NALBANDIAN, J.; ROMZEK, Barbara S. Conflicting Expectations and Accountability. *American Review of Public Administration*, v. 32, n. 2, p. 117–144, 2002.
- KOPPELL, Jonathan. Pathologies of Accountability : ICANN and the Challenge of “ Multiple Accountabilities Disorder ”. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, 2005.
- LÆGREID, Per. Accountability and New Public Management. *In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0008>
- LASSANCE, Antonio. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. **Textos para Discussão (Ipea)**, v. 2287, p. 38, 2017.
- LEEUW, Frans L. Performance auditing , new public management and performance improvement : questions and answers. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, v. 9, n. 2, p. 92–102, 1996.
- LE MOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: O caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, v. 56, n. 2, p. 383–412, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>
- LÉPINAY, Thomas. Du juge des comptes au conseiller du prince Quand la Cour des comptes transforme ses manières de contrôler. *Politix*, v. 124, n. 4, p. 111–134, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/pox.124.0111>
- LERNER, Jennifer S.; TETLOCK, Philip E. Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin*, v. 125, n. 2, p. 255–275, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.255>

- LESSIK, Alan; MICHENER, Victoria. **Measuring Institutional Capacity. Recent Practices in Monitoring and Evaluation Tips**, Number 15. Washington, DC: International Development Cooperation Agency/United States Agency for International Development, 2000. 1-25 p
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. São Paulo: Ed. Método, 2019.
- LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 1980. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- LOBATO JUNIOR, Rosinaldo Sampaio. **[Meta]Regulação minerária : a interferência do Tribunal de Contas da União na Agência Nacional de Mineração**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2021.
- LONSDALE, Jeremy. Developments in value-for-money audit methods: Impacts and implications. **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, n. 1, p. 73–89, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852300661007>
- LONSDALE, Jeremy. Balancing Independence and Responsiveness: A Practitioner Perspective on the Relationships Shaping Performance Audit. **Evaluation**, 14(2), 227–248, 2008a.
- LONSDALE, Jeremy . Impactos. In: POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Belo Horizonte: Forum, 2008b
- LONSDALE, Jeremy; WILKINS, Peter; LING, Tom. **Performance Auditing Contributing to Accountability in Democratic Government**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita Garcia *et al.* Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal. **Série Pensando o Direito**, v. 33, p. 48, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, p. 54–67, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: O desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administracao Publica**, v. 43, n. 4, p. 739–772, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000400002>
- MACHADO, L., BEIRÃO, A. F., & GIACOBBO, M. **Análise do Processo Decisório de Julgamento das Contas do Governo**.
- MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. **In Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America*. *In: Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, 2003. p. 3–33. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0001>. Acesso em: 7 jul. 2021.
- MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, n. 67, p. 105–138, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, n. 100, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo (org.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Forum, 2017.

MARQUES NETO, Floriano De Azevedo *et al.* Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 2, p. 37, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80048>

MARQUES, José Regis. O Papel do Tribunal de Contas da União na Fiscalização dos Recursos Públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 27, p. Separata, 1982. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v1i1.1236>

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O medo e o ato administrativo. **Direito do Estado: Colunistas**, n. 289, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked : Police Patrols versus Fire Alarms. **The American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165–179, 1984.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Publica**. Belo Horizonte: Ed Forum, 2020

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. Fundação Fernando Henrique Cardoso. Cieplan, 2008. Disponível em <https://fundacaofhc.org.br/files/papers/428.pdf>.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. Political and institutional checks on corruption: Explaining the performance of Brazilian audit institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1217–1244, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414009331732>

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira De. Tribunais de contas – natureza, alcance e efeitos de suas funções. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, v. 5, n. 16, p. 391–407, 2021. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/278>

MENDEZ, Carlos; BACHTLER, John. Administrative reform and unintended consequences: An assessment of the EU cohesion policy “audit explosion”. **Journal of European Public Policy**, v. 18, n. 5, p. 746–765, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.586802>

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A propósito do controle feito pelos Tribunais de Contas sobre as agências reguladoras – Em busca de alguns standards possíveis. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, v. 10, n. 38, 2012.

MENICUCCI, Tânia. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. **Locus**, v. 15, n. 2, 2009.

MILLER, Daniel. The Virtual Moment. **Royal Anthropological Institute**, v. 9, n. 1, p. 57–75, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9655.t01-2-00004>

MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agent models. **Annual Review of Political Science**, v. 8, n. May 2005, p. 203–225, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>

- MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil**. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013): da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.
- MONFARDINI, Patrizio; MARAVIC, Patrick. Too big to be audited? The new world of auditing in international organizations. **Financial Accountability and Management**, v. 35, n. 2, p. 143–157, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12186>
- MONFARDINI, Patrizio; MARAVIC, Patrick von. Municipal Auditing in Germany and Italy: Explosion, Change, or Recalcitrance? **Financial Accountability and Management**, v. 28, n. 1, p. 52–76, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2011.00536.x>
- MONTEIRO, VERA; ROSILHO, André. Agências reguladoras e o controle da regulação pelo Tribunal de Contas da União. *In*: PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva;; PINHEIRO, Luís Felipe Valerim (org.). **Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 27–62.
- MOORE, Mark H. Public value accounting: Establishing the philosophical basis. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 465–477, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- MOORE, Mark H. **The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan** Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper. Elsevier BV, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.402880>.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. The Accountability Deficit in Latin America. *In*: **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003. p. 79–131. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/0199256373.003.0004>.
- MORIN, Danielle. Controllers or catalysts for change and improvement: would the real value for money auditors please stand up? **Managerial Auditing Journal**, v. 18, n. 1, p. 19–30, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02686900310454165>
- MORIN, Danielle. Auditors General’s impact on administrations: A pan-Canadian study (2001–2011). **Managerial Auditing Journal**, v. 29, n. 5, p. 395–426, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/MAJ-10-2013-0948>
- MORIN, Danielle. Influence of Value for Money Audit on Public Administrations: Looking Beyond Appearances. **Financial Accountability and Management**, v. 17, n. 2, p. 99–117, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00123>
- MORIN, Danielle. Democratic Accountability During Performance Audits Under Pressure: A Recipe for Institutional Hypocrisy? **Financial Accountability and Management**, v. 32, n. 1, p. 104–124, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12081>
- MOTA, José Adelino da. Princípios básicos da auditoria operacional. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 21, n. 43, 1990.
- MULGAN, Richard. Accountability. *In*: BADIE, B.; BERG-SCHLOSSER, D.; MORLINO, L. (org.). **International encyclopedia of political science**. Los Angeles: SAGE, 2011
- MULGAN, Richard. “Accountability”: An ever-expanding concept? **Public Administration**, v. 78, n. 30, p. 555–573, 2000.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. A Questão Do Controle No Debate De Governança Pública. **Boletim De Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 91–100, 2018.

NOUSSI, Katharina. **How Public Accountability Is Institutionalized: The Case of External Public Auditing in Global Perspective Applying a Mixed Methods Approach** Tese de Doutorado. Universidade de Viena – Universität Wien, 2012 Disponível em: <http://news.harvard.edu/gazette/story/2008/06/text-of-j-k-rowling-speech/>

NUNES, Daniele De Oliveira. TCU resiste em aplicar inovações feitas pela LINDB. **Consultor Jurídico**, 2020 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-05/daniele-nunes-tcu-resiste-aplicar-inovacoes-feitas-lindb?imprimir=1>

O'DONNELL, Guilherme. **Democracia, Agência e Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

O'DONNELL, Guilherme. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2017

O'NEILL, Onora. **A Question of Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

OLIVEIRA-CASTRO, Jorge M.; OLIVEIRA, Adriana de; AGUIAR, Julio C. de. Análise comportamental do direito: Aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 5, n. 2, p. 146–161, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.19092/reed.v5i2.245>

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. *In*: PINTO, Élide *et al.* (org.). **Política Pública e Controle**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2018.

OLIVEIRA, Rafael; HALPERN, Erick. O mito do quanto mais controle melhor na Administração Pública. **Zênite Fácil**, 2020, p. 1–22. Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/o-mito-do-quanto-mais-controle-melhor-na-administracao-publica/>

OLIVIERI, Cecília. A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no brasil. **Texto para Discussão (Ipea)**, v. 2252, 2016.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administracao Publica**, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007>

OLSEN, Johan P. **Democratic accountability, political order, and change: exploring accountability processes in an era of european transformation**. Oxford: Oxofrd University Press, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1554650>

OLSEN, Johan P. Accountability democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 745–784, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i4.3186>

OLSEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: Explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Brasília: ENAP, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance**. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017 .

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Boston: Addison-Wesley, 1992.

- PALMA, Juliana. **A Proposta de Lei da Segurança Jurídica na Gestão e do Controle Públicos e as Pesquisas Acadêmicas**. Sociedade Brasileira de Direito Público, 2018 Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>.
- PANDEY, Sanjay K.; SCOTT, Patrick G. Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 553–580, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003547>
- PASQUINO, Gianfranco. Accountability, Interinstitutional. *In*: BADIE, B.; BERGSCHLOSSER, D.; MORLINO, L. (org.). **International encyclopedia of political science**. Los Angeles: SAGE, 2011
- PEDRAS, Guilherme. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais *In*: SILVA, Anderson; CARVALHO, Lena; MEDEIROS, Otavio.(Orgs) **Dívida Pública : a experiência brasileira** Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional : Banco Mundial, 2009.
- PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas - Contornos Constitucionais**. Belo Horizonte: Ed Forum, 2014.
- PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2019.
- PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. O dilema do controle público: quanto mais, melhor? **Jota**. 4 dez, 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-dilema-do-controle-publico-quanto-mais-melhor-04122019>
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability: *In*: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (org.). **Enforcing the Rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies**. University of Pittsburgh Press, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh5t1.6>
- PESSANHA, Charles. **Relações entre Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994** Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1995.
- PESSANHA, Charles. O Congresso Externo sob controle das Contas. **Insight Inteligência**, v. V, n. 21, p. 120–128, 2003.
- PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. *In*: SCHWARTZMAN, Luisa *et al.* **O Sociólogo e as Políticas Públicas - Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 243–258
- PESSANHA, Charles. Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos (Axe VIII, Symposium 30). *In*: 2010, Toulouse. **VI Congresso CEISAL 2010**. Toulouse: 2010. p. 30. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498846>
- PESSANHA, Charles. O Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional e as Contas Presidenciais. *In*: 2017, Montevideo. **IX Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (Alacip), Montevideo, 26-28 de julho de 2017**. Montevideo: IX Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (Alacip), 2017.
- PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy; DE FINE LICHT, Jenny. Is auditing the new evaluation? Can it be? Should it be? **International Journal of Public Sector Management**, v. 31, n. 6, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2017-0219>
- PIERSON, Paul **Politics in Time: History, Insitutions, and Social Analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>

POLLITT, Christopher. **The Essential Public Manager**. Philadelphia: Open University Press, 2003.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. 3 ed ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilikka. Comparative and international administration reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. **Public Administration**, v. 75, p. 313–336, 1997.

POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Belo Horizonte: Forum, 2008.

PORRAS-GÓMEZ, Antonio Martín. The control pyramid: A model of integrated public financial control. **Financial Accountability and Management**, v. 36, n. 1, p. 73–89, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12221>

POSNER, Paul L.; SHAHAN, Asif. Audit Institutions. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 1–22. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0033>

POWER, Michael. **The Audit Explosion**. London: Demos, 1994.

POWER, Michael. **The Audit Society: Rituals of Verification**. Oxford: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof>

POWER, Michael. The Audit Society - Second Thoughts. **International Journal of Auditing**, v. 4, n. 1, p. 111–119, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>

POWER, Michael. Evaluating the audit explosion. **Law and Policy**, v. 25, n. 3, p. 185–202, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2003.00147.x>

POWER, Michael. The Theory of the Audit Explosion. *In*: **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0015>

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27–48, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x>

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RAUDLA, Ringa *et al.* The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: The Case of Estonia. **Public Organization Review**, v. 16, n. 2, p. 217–233, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0308-0>

REICHBORN-KJENNERUD, Kristin. Performance audit and the importance of the public debate. **Evaluation**, v. 20, n. 3, p. 368–385, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1356389014539869>

REICHBORN-KJENNERUD, Kristin *et al.* SAIs work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: An institutional analysis. **British Accounting Review**, v. 51, n. 5, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.100842>

REICHBORN-KJENNERUD, Kristin; JOHNSEN, Åge. Performance Audits and Supreme Audit Institutions' Impact on Public Administration: The Case of the Office of the Auditor General in Norway. **Administration and Society**, v. 50, n. 10, p. 1422–1446, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399715623315>

RIBEIRO FILHO, José Francisco *et al.* Marcos Regulatórios do Controle Interno: Uma Análise Focada na Ambientação com o Controle Externo e o Controle Social no Contexto da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal Autoria: *In*: 2006, Salvador. **30º Encontro ANPAD**. Salvador: 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom090665>

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle na Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 33, n. 93, p. 55–73, 2002.

RICHARD MULGAN. **Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies**. Palgrave, 2003. v. 53. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

ROCHA, Diones Gomes da. **As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no auxílio ao exercício do controle social sobre a administração pública**. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, 2017.

ROMZEK, Barbara S. *et al.* A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors **Public Administration Review**, v. 72, n. 3, p. 442–453, 2012.

ROMZEK, Barbara S. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 66, n. 1, p. 21–44, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852300661004>

ROMZEK, Barbara S.; DUBNICK, Melvin J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227–238, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429501036-13>

ROSILHO, André. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.

ROSILHO, André. MP de Contas e o controle da política. **Jota**. 01 Jul 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/mp-de-contas-e-o-controle-da-politica-01072020>

SABENÇA, Sandro Zachariades. **O TCU e o controle operacional das agências reguladoras : uma análise empírica**. Dissertação de Mestrado. FGV Direito Rio. Fundação Getulio Vargas,. 2019.

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. *In*: AVRITZER, Leonardo et al (org.). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

- SANTISO, Carlos. **Auditing for Accountability? Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies**. Tese de Doutorado. Johns Hopkins University, Baltimore: 2007.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, 40 (3). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997
- SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**, v. 1, n. 30, p. 7–41, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.11117/22361766.30.01.02>
- SCHAPIRO, Mario G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 311–344, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201613>
- SCHEDLER, Andreas. ¿ Qué es la rendición de cuentas ? **Cuadernos de transparencia**, v. 03, 2004.
- SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner, 1999.
- SCHILLEMANS, Thomas. Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. **Administration and Society**, v. 43, n. 4, p. 387–416, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399711412931>
- SCHILLEMANS, Thomas. **The Public Accountability Review A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines**. Universiteit Utrecht Working Paper, 2013. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/275784>.
- SCHILLEMANS, Thomas; BUSUIOC, Madalina. Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 191–215, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu024>
- SCHMITTER, Philippe C.; BROUWER, Imco. Conceptualizing, researching and evaluating Democracy Promotion and Protection. **EUI Working Paper SPS** n. 99, 1999.
- SCOTT, Colin. Speaking softly without big sticks: Meta-regulation and public sector audit. **Law and Policy**, v. 25, n. 3, p. 203–219, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2003.00148.x>
- SCOTT, Patrick G.; PANDEY, Sanjay K. The Influence of Red Tape on Bureaucratic Behavior: An Experimental Simulation **Journal of Policy Analysis and Management** 19, 4, p. 615-633, 2000
- SHAPIRO, Ian. **The state of democratic theory**. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. Audit culture revisited: Rankings, ratings, and the reassembling of society. **Current Anthropology**, v. 56, n. 3, p. 421–444, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/681534>
- SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública : A Experiência Brasileira**. Brasília: STN e Banco Mundial, 2009.
- SILVA, Carlos Átila Álvares da. A apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões, na administração pública, pelo TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 22, n. 48, p. 15–23, 1991.
- SILVA, José Afonso da. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. **Interesse Público**, v. 26, n. jul/ago, 2004.

- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005
- SILVA, José Afonso da. Influência do Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais sobre a Constituição de 1988. In: **Um pouco de direito constitucional comparado**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 228-254
- SINCLAIR, Amanda. The chameleon of accountability: Forms and discourses. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2–3, p. 219–237, 1995. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0003-Y](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0003-Y)
- SIQUEIRA, Bernardo Rocha. TCU: Presença na História Nacional. In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Prêmio Serzedello Corrêa 1998 : Monografias Vencedoras**. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999
- SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho. **O termo de ajustamento de gestão como forma de tutela de direitos sociais: o caso do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Tese de Doutorado. PPGD. Faculdade de Direito UFBA Salvador, 2018.
- SOUZA, Celina. **Capacidade Burocrática No Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença**. Texto para Discussão, n 2035. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- SPECK, Bruno. Auditing Institutions. In: TIMOTHY POWER; TAYLOR, Matthew MacLeod (org.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. University of Notre Dame Press, 2011.
- SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- STAPENHURST, Rick; JOHNSTON, Niall; PELIZZO, Riccardo (ORG.). **The Role of Parliaments in Curbing Corruption**. : The World Bank, 2006. Disponível em: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-6723-0> .
- STECCOLINI, Ileana. Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v. 32, n. 1, p. 255–279, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2018-3423>
- STEETS, Julia. Accountability in public policy partnerships. **Accountability in Public Policy Partnerships**, p. 1–264, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/9780230290617>
- STEPHENSON, Paul. Reconciling Audit and Evaluation? The Shift to Performance and Effectiveness at the European Court of Auditors. **European Journal of Risk Regulation**, v. 6, n. 1, p. 79–89, 2015. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24323719>
- SUNDFELD, Carlos Ari. Uma lei geral inovadora para o Direito Público - JOTA Info. **Jota**, p. 5, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017>
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. **Revista Justiça do Direito**, v. 33, n. 2, p. 198–221, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5335/rjd.v33i2.9474>
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 257, p. 111, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v257.2011.8589>
- SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, v. 13, n. 3, p. 866–890, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201734>

SUZUKI, Yutaka. Basic Structure of Government Auditing by a Supreme Audit Institution. **Government Auditing Review**, v. 11, p. 39–53, 2004. TALBOT, Colin; WIGGAN, Jay. The public value of the National Audit Office. **International Journal of Public Sector Management**, v. 23, n. 1, p. 54–70, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513551011012321>

TATE, Chester; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York University Press, New York, 1997.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, 2007.

TEIXEIRA, Marco Antonio. Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (org.). **Estado, Instituições e Democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; ALVES, Mario Aquino. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos Adenauer**, n. 3, p. 75–97, 2011.

THIEL, Sandra Van; LEEUW, Frans L. The performance paradox in the public sector. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 3, p. 267–281, 2002.

THIEL, Sandra Van; LEEUW, Frans L. The Performance Paradox in the Public Sector. **Public Performance & Management Review**, v. 25, n. 3, p. 267, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3381236>

TILLEMA, Sandra; TER BOGT, Henk J. Performance auditing. Improving the quality of political and democratic processes? **Critical Perspectives on Accounting**, v. 21, n. 8, p. 754–769, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2010.06.001>

TORRES, Lourdes; YETANO, Ana; PINA, Vicente. Are Performance Audits Useful? A Comparison of EU Practices. **Administration and Society**, v. 51, n. 3, p. 431–462, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095399716658500>

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 194, p. 31–45, 1993.

TRIANAFILLOU, Peter. Playing a zero-sum game? The pursuit of independence and relevance in performance auditing. **Public Administration**, v. 98, n. 1, p. 109–123, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12377>

TRISTÃO, Conrado. TCU: órgão de controle externo ou revisor geral da administração?. **Jota**, 2019. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/tcu-orgao-de-controle-externo-ou-revisor-geral-da-administracao-14092019>

TUMMERS, Lars *et al.* The Impact of Red Tape on Citizen Satisfaction: An Experimental Study. **International Public Management Journal**, v. 19, n. 3, p. 320–341, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1027800>

VIANNA, Luiz Werneck. CARVALHO, Maria Alice R. de. MELO, Manuel P. Cunha. BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VILLAVARDE, João; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. O dilema do controle sobre os controladores. **Revista MPC/PR**, n. 7, p. 43–69, 2018.

WALKER, Richard; BREWER, Gene. An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations. **Public Administration Review**, v. 68, n. 6, 2008.

WARING, Colleen G.; MORGAN, Stephen L. Public Sector Performance Auditing in Developing Countries. **Public Sector Governance and Accountability Series: Performance Accountability and Combating Corruption**, p. 323–358, 2007.

WEBER, Max. O Estado Racional in: WEBER, Max. **Historia Geral da Economia**. São Paulo, Ed. Mestre Jou, 1989, p. 188 a 194.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade – Fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo, Editora UnB, 2004.

WEETS, Katrien. How Effective Are Performance Audits ? A Multiple Case Study within the Local Audit Office of Rotterdam. *In*: 2008, Amsterdam. **Paper for the 5th International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms Amsterdam**. Amsterdam: 2008. p. 29.

WILKINS, Peter. Performing Auditors?: Assessing and Reporting the Performance of National Audit Offices—a Three-Country Comparison. **Australian Journal of Public Administration**, v. 54, n. 4, p. 421–430, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1995.tb01154.x>

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e o Desenho Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2017.

YANG, Kaifeng. Qualitative Analysis. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0040>

YETANO, Ana; CASTILLEJOS, Blanca Isela. Auditorías de desempeño en América Latina: ¿Mejoran la confianza en los gobiernos? **Gestión y Política Pública**, v. 28, n. 2, p. 407, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.29265/gypp.v28i2.625>

ZYMMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

**ANEXO I - REVISÃO DA LITERATURA DE IMPACTOS DAS ISCS – (1990-2020) –
POR PERIÓDICO**

Periódico	Artigos
Accounting, Organization and Society	Gendron et al., 2007
Accounting, Auditing & Accountability Journal	Gendron <i>et al.</i> , 2001; Leeuw, 1996; Steccolini, 2019
Administration & Society	Reichborn-Kjennerud & Johnsen, 2015; Torres et al, 2016; Reichborn-Kjennerud & Johnsen, 2018
Australian Accounting Review	Kells, 2011
Australian Journal of Public Administration	Mulgan, 2001; Wilkins, 1995
British Accounting Review	Reichborn-Kjennerud et al, 2019
Canadian Public Administration-Administration publique du Canada	Morin, 2004; Brodrick, 2004
European Accounting Review	Lapsley & Pong, 2000
European Journal of Political Economy	Blume & Voigt, 2011
European Journal of Law and Economics	Frey, 1994
European Journal of Risk Regulation	Stephenson, 2015
Evaluation	Van der Meer, 1999; Reichborn-Kjennerud, 2014b
Financial Accountability & Management	Bringselius, 2014; Justesen & Skærbæk, 2010; Morin, 2001; McCrae & Vada, 1997; Johnsen, 2019; Cordery & Hay, 2019; Johnsen et al, 2019; Porras-Gómez, 2020
Governance	Barzelay, 1997
International Business Research	Zuccolotto & Teixeira, 2014
International Journal of Auditing	Bowerman <i>et al.</i> , 2000; Alwardat <i>et al.</i> , 2015
International Journal of Public Administration	Reichborn-Kjennerud, 2014a; Milgrom & Schwartz, 2008; Schwartz, 2000
International Journal of Public Sector Management	Talbot & Wiggan, 2010
International Review of Administrative Sciences	Lonsdale, 2000
Journal of Financial Crime	Kayrak, 2008
Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management	Friedberg & Lutrin, 2005
Managerial Auditing Journal	Morin, 2014; Morin, 2008
Policy and Society	Triantafillou, 2015
Public Money & Management	Barrett, 2012; Bonollo, 2019
Public Administration	Roberts & Pollitt, 1994; Pollitt & Summa, 1997; Reichborn-Kjennerud, 2013; Triantafillou, 2020
Public Administration Review	Wheat, 1991
Public Organization Review	Bawole & Ibrahim, 2016; Raudla et al, 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de Bonollo, 2019.

ANEXO II – RELAÇÃO DE ACÓRDÃOS DO TCU GERADORES DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS ANALISADOS (2018-2019)

Acórdão	Relator(a)	Ação de Controle	Benefícios Reportados
AC -1.961/2018-PL	Min. Augusto Nardes	Acompanhamento no âmbito da implementação do Programa de Informatização das Unidades Básicas de Saúde (PIUBS), com vistas a prevenir e corrigir eventuais distorções, evitando a ocorrência de irregularidades ou má aplicação de recursos públicos.	6.311.105.517,45
AC -2.199/2018 PL	Min. Aroldo Cedraz	Processo de desestatização para acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de licitações para outorga de blocos, em áreas do pré-sal, para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).	3.952.321.250,50
AC -1.057/2018 -PL	Min. Subst. André Luís	Acompanhamento anual sobre a concessão, a manutenção e o pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pelo uso da metodologia da fiscalização contínua, de março de 2017 a fevereiro de 2018.	2.567.879.005,90
AC-2.212/2018-PL	Min. Ana Arraes	Auditoria que teve por objetivo avaliar a execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).	2.356.350.708,40
AC-12.162/2018-2C	Min. Subst. André Luís	Acompanhamento da concessão, da manutenção e do pagamento de benefícios assistenciais no âmbito da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do INSS, em parceria com o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).	1.243.739.585,00
AC-1.112/2018-PL	Min. Ana Arraes	Fiscalização contínua realizada para verificar a regularidade das folhas de pagamento e dos dados cadastrais de diversos órgãos da Administração Pública federal.	730.573.686,60
AC-1.293/2018-PL	Min. Vital do Rêgo	Representação a respeito de possíveis irregularidades no cálculo da parcela redutora das pensões civis, prevista no art. 40, § 7º, incisos I e II, da CF.	629.439.512,37
AC-2.732/2017-PL	Min. Benjamin Zymler	Verificação de aspectos relacionados ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs). Observância à Resolução CJF 300/2004 e à legislação que rege a cessão de uso. Avaliação da conformidade dos pagamentos e procedimentos realizados para o depósito e pagamento de precatórios e RPVs.	414.400.000,00
AC-2.999/2018-PL	Min. Benjamin Zymler	Acompanhamento das contratações públicas operadas no Sistema de Divulgação de Compras (Sidec), no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet).	285.953.141,64
AC-1.452/2018-PL	Min. Walton Alencar	Auditoria nas obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS), no trecho Juiz de Fora-Rio de Janeiro, da rodovia BR-040/MG/RJ, executadas pela Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio – Concer.	276.922.657,93

AC-2.113/2018 -PL	Min. Aroldo Cedraz	Monitoramento das determinações feitas em decorrência de fiscalização sobre possíveis irregularidades no reembolso de valores pela cessão de empregados de empresas estatais ao Ministério de Minas e Energia (MME), em valores acima do limite remuneratório constitucional.	46.061.921,64
AC-7.797/2018-2C	Min. Aroldo Cedraz	Representação para examinar possíveis irregularidades no pagamento de rubricas judiciais referentes a planos econômicos a beneficiários vinculados ao Ministério da Fazenda (MF).	40.178.808,80
AC-2.240/2018-PL	Min. Benjamin Zymler	Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar indícios de superfaturamento em contrato referente ao remanescente da construção do lote 2 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), em trecho de 52km situado entre Ouro Verde de Goiás/GO e Jaraguá/GO.	38.226.964,06
AC-2.131/2018-PL	Min. Augusto Nardes	Auditoria nas obras do Eixo Norte do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI).	23.759.016,50
AC-15.115/2018-1C	Min. Vital do Rêgo	Verificação de possíveis pagamentos indevidos de parcela decorrente da Unidade de Referência de Preços – URP (26,05%), concedida com fundamento em decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho, a despeito do entendimento firmado pela jurisprudência do TCU e do Supremo Tribunal Federal (STF).	3.827.918,90
AC-1.309/2018-PL	Min. Bruno Dantas	Representação acerca de possíveis irregularidades na Chamada Pública 4/2017, promovida pela Secretaria de Estado de Educação do DF (SEE/ DF), para aquisição direta de gêneros alimentícios hortifrutigranjeiros da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para atendimento do Programa de Alimentação Escolar do DF (PAE/DF).	1.618.601,20
AC-1.826/2018-P	Min. Benjamin Zymler	Auditoria na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com o objetivo de fiscalizar a construção do Novo Centro de Processamento Final de Imunobiológicos de Bio-Manguinhos (NCPFI), localizado no Município do Rio de Janeiro/RJ.	400.000.000,00
AC-2.570/2018-PL	Min. Aroldo Cedraz	Auditoria nas obras de reestruturação e expansão da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especificamente as da construção do Centro de Ciências Biológicas (CCB) e de uma subestação elétrica com capacidade de 3.500 KVA.	1.338.404,04
AC-1.197/2018-PL	Min. Subst. André Luís	Auditoria nos procedimentos de emissão da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) como instrumento de identificação e qualificação de agricultores familiares para o acesso aos respectivos programas e às correspondentes políticas públicas.	274.939.163,49
AC-1.343/2018-PL	Min. Benjamin Zymler	Acompanhamento para identificar, por meio de cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades na concessão do Seguro-Desemprego.	62.285.620,56

AC-573/2018-PL	Min. Subst. Marcos Bemquerer	Auditoria que verificou a conformidade de depósito em bancos públicos e pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) administrados pela Justiça Federal, bem como a adequação e suficiência dos controles internos associados ao tema (benefício observado quando monitoramento do cumprimento do subitem 9.3 do Acórdão 2.372/2017-Plenário).	183.846.681,63
AC-1.039/2018-PL	Min. Aroldo Cedraz	Acompanhamento do primeiro estágio do Leilão Aneel 2/2018, para a concessão da transmissão de energia elétrica, referente à construção, operação e manutenção de empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), que envolve obras em 24 estados brasileiros.	17.013.504,56
AC-1.694/2018-PL	Min. Ana Arraes	Processo de desestatização, conduzido pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), referente à licitação para outorga de direito de exploração de satélite brasileiro na posição orbital 45º Oeste e uso de radiofrequências associadas para transporte de sinais de telecomunicações, pelo prazo de 15 anos.	2.094.000,00
AC-2.893/2018-PL	Min. André Luís	Representação para examinar possíveis irregularidades no âmbito de contrato para a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron).	59.616.194,80
AC-13.706/2018-1C	Min. Vital do Rêgo	Representação para examinar possíveis irregularidades ocorridas na Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), relacionadas à dispensa de licitação para aquisição de cal e consequente contratação, de forma direta, da empresa uruguaia Cimentos del Plata S/A.	6.000.000,00
AC-290/2018-PL	Min. Augusto Nardes	Representação de Deputado Federal, na condição de coordenador da Comissão Externa de Fiscalização da BR-101/BA/ES, em que solicita a supressão de parte do reajuste da Tarifa Básica de Pedágio (TBP) do contrato de concessão da referida rodovia.	351.319.843,03
AC -1.587/2018	Min. Aroldo Cedraz	Processo de desestatização para acompanhamento da nova outorga de concessão da Usina Hidrelétrica Porto Primavera e da iminente alienação do controle acionário da atual concessionária da Usina, a Companhia Energética de São Paulo (Cesp).	239.000.000,00
AC -2.195/2018	Min. Bruno Dantas	Acompanhamento do primeiro estágio de desestatização, na forma de subconcessão, do serviço público associado à exploração da infraestrutura da Estrada de Ferro EF-151, no trecho compreendido entre Porto Nacional/TO e Estrela d'Oeste/ SP, denominado Ferrovia Norte-Sul Tramo Central (FNSTC).	291.250.000,00

AC-1.215-18/2019-PL	Min. Aroldo Cedraz	Auditoria operacional realizada com o objetivo de verificar a eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios da conta de desenvolvimento energético (CDE). Falta de planejamento e governança das políticas públicas de subsídios custeados pela CDE. Benefícios tarifários desalinhados do regime jurídico do setor, inclusive em face da Constituição Federal. Crescimento das despesas do orçamento da CDE, em grande parte suportado pelos consumidores. Falta de transparência na divulgação dos subsídios e ausência de avaliação da referida política. Deficiências na fiscalização das condições de elegibilidade para recebimento de benefícios tarifários.	17.312.000.000,00
AC-672-10/2018-PL	Min. Aroldo Cedraz	Processo de desestatização. 15ª rodada de licitações para outorga de concessão de blocos terrestres e marítimos para atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Benefício verificado quando da assinatura dos contratos de concessão da 15ª rodada de Licitações (TC000.016/2018-7) em duas etapas.	2.377.000.000,00
AC-1.095-17/2018-PL	Min. Augusto Nardes	Representação sobre possíveis irregularidades praticadas no âmbito da Concorrência 0051/2016-09, promovida pela Superintendência Regional do DNIT no estado do Paraná (DNIT/PR), que teve por objeto a contratação de empresa para a execução de serviços das obras de implantação e pavimentação na Rodovia BR-376/PR - Contorno Sul Metropolitano de Maringá/PR, com extensão de 32,3 km. Benefício verificado pelo cumprimento do item 9.3.1 do Acórdão 1.095/2018-TCU-PL	27.978.405,36
AC-2.036-32/2019-PL	Min. Subst. Augusto Sherman	Auditoria realizada na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - MT, com o objetivo de fiscalizar as obras de Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no estado de Goiás (Fiscobras). Monitoramento do cumprimento das determinações do Acórdão 2388/2013-TCU-P.	6.396.498,13
AC-5.761-24/2019-1C	Min. Subst. Augusto Sherman	Tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor do Sr. Erisvando Torquato do Nascimento, na condição de ex-prefeito do município de Tarauacá/AC, em razão da não apresentação da prestação de contas atinente aos recursos repassados à referida cidade por força do Convênio 191/2007 (Siafi 599354), ajuste que teve por objeto a aquisição de máquinas e equipamentos no montante de R\$ 231.594,88. Cumprimento da determinação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 3115/2018-1C.	448.607,30
AC-1.672-26/2019-PL	Min. Subst. Augusto Sherman	Auditoria com o objetivo de analisar contratações públicas na área de serviços de limpeza, conservação e asseio, celebradas mediante sucessivas dispensas de licitação.	2.208.534,10

AC-2.408-39/2019-PL	Min. Vital do Rêgo	Auditoria com o objetivo de avaliar a legalidade e a legitimidade da utilização dos recursos referentes ao Termo de Compromisso 0424.400-04/2014, firmado entre o então Ministério das Cidades (MCidades), cujas atribuições foram repassadas ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional, representado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e a Prefeitura Municipal de Parnamirim/RN (PMP/RN), no valor de R\$ 184.746.174,43 (dos quais R\$ 184.385.067,91 são repasses da União e R\$ 361.106,52 são relativos à contrapartida), tendo por objeto a ampliação do sistema de esgotamento sanitário naquele município.	5.953.774,04
AC-716-9/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Representação formulada por unidade técnica do TCU, no âmbito da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom), atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM), em face de possíveis irregularidades na potencial celebração de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Benefício verificado pelo monitoramento do grau de cumprimento e atendimento das deliberações proferidas pelo referido Acórdão 2.121/2017-TCU-P.	137.700.000,00
AC-1.136-16/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Representação formulada pela empresa Talentech Tecnologia Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) relacionadas ao Pregão Eletrônico 168/2016, lotes 12 e 13, que tem por objeto a contratação de empresas especializadas ou consórcios de empresas para execução dos serviços de disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos de controle de tráfego nas rodovias federais sob a jurisdição do DNIT.	3.821.522,11
AC-2.879-46/2019-PL	Min. Raimundo Carreiro	Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa DFTI Comércio e Serviços de Informática Ltda (DFTI) sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 8/2018 (PE SRP 8/2018) sob a responsabilidade do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).	2.362.148,00
AC-4.985-22/2019-1C	Min. Subst. Augusto Sherman	Trata-se de representação de autoria da empresa PJF Almeida Construções e Serviços Ltda., contra atos praticados pela prefeitura municipal de Luís Gomes/RN ocorridos na Tomada de Preço 013/2018, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em construção civil, para contratação de sistema de esgotamento sanitário/melhorias sanitárias domiciliares – MSD (construção de módulos sanitários), nos Sítios Alto dos Cândidos, Oliveira e Carneiros. Benefício decorrente da anulação da Tomada de Preços 13/2018, por iniciativa da própria prefeitura municipal de Luís Gomes, em exercício de autotutela administrativa, e subsequente publicação do Edital da Tomada de Preços 1/2019, com a supressão das exigências apontadas na oitava prévia promovida por esta Corte, e a realização de novo certame.	144.228,56

AC-2.570-41/2019-PL	Min. Raimundo Carreiro	Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Amende Comércio e Automação de Equipamentos Educacionais Ltda. EPP, em face da licitação promovida pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Pregão Eletrônico n. 11/2019, cujo objeto é o “Registro de Preços, pelo prazo de 12 (doze) meses, para eventual Aquisição de FERRAMENTAS E EQUIPAMENTOS DIDÁTICOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DO INSTITUTO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO CAMAÇARI/BAHIA, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, inclusive as encaminhadas pelos órgãos e entidades participantes (quando for o caso),estabelecidas neste edital”.	96.240,00
AC-139-3/2019-PL	Min. Aroldo Cedraz	Processo de desestatização para acompanhamento do primeiro estágio da quinta rodada de licitações para outorga de blocos, em áreas de pré-sal, para exploração e produção de petróleo e gás natural, realizada pela Agência Nacional de Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis (ANP). Benefício verificado quando da assinatura de contratos, pelo MME e ANP, sob o regime de partilha de produção das áreas arrematadas na 5ª rodada de Licitações de Partilha de Produção, e o respectivo recolhimento dos bônus de assinatura pertinentes.	1.575.321.250,50
AC-1.947-31/2019-PL	Min. Raimundo Carreiro	Relatório de acompanhamento que tem como objetivo identificar, por meio de cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades em benefícios previdenciários, trabalhistas e assistenciais, propondo, quando couber, ações de controle que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar os controles internos das instituições fiscalizadas.	2.254.799.741,37
AC-1.170-17/2019-PL	Min. Benjamin Zymler	Monitoramento das determinações exaradas no Acórdão 2.488/2018-TCU-P, proferido quando do julgamento de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, Comunicações e Mineração (SeinfraCom), devido à existência de possíveis irregularidades na celebração do acordo de parceria celebrado pela empresa estatal Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) e pela empresa estadunidense Viasat Inc., por meio de sua representante no Brasil, a empresa Viasat Brasil Serviços de Comunicações Ltda. (Viasat), visando estabelecer o compartilhamento de receita de capacidade satelital decorrente do uso de partes da carga útil da banda Ka do Satélite Geostacionário de Defesa e de Comunicações Estratégicas (SGDC) ,	330.000.000,00

AC-956-14/2019-PL	Min. Benjamin Zymler	Representação com pedido de medida cautelar formulada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil), tendo em vista irregularidades supostamente praticadas na contratação da empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) - Contrato MCTIC 02.0040.00/2017, visando à prestação de serviços destinados ao programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). Os benefícios decorrem do cumprimento das determinações 9.4.1, 9.4.2, 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3 e 9.6 do Acórdão 2.487/2018-TCU-P.	415.300.000,00
AC-1.032-15/2019-PL	Min. Aroldo Cedraz	Acompanhamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal com o objetivo de realizar o 4º Ciclo de fiscalização contínua realizada nos dados cadastrais e nas folhas de pagamento de diversos órgãos da administração pública federal, referentes aos meses de março a setembro de 2018.	239.643.744,60
AC-1.614-25/2019-PL	Min. Ana Arraes	Representação acerca de irregularidades no pagamento de valores que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais. Rubricas judiciais relacionadas a planos econômicos e outros da mesma natureza.	4.862.456.950,00
AC-1.707-27/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Representação autuada a fim de apurar indícios de impropriedades decorrentes do exercício cumulativo de atividades profissionais, públicas ou privadas, com jornadas de trabalho incompatíveis, envolvendo servidores e agentes públicos de diversas unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União	6.665.034.618,83
AC-2.004-32/2019-PL	Min. Subst. Andre de Carvalho	Representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 34/2018, conduzido pelo atual Ministério da Economia, sob o tipo menor preço global, com vistas à contratação de empresa especializada no ramo de engenharia civil para executar serviços de recuperação e conservação das fachadas com o revestimento cerâmico nos blocos C e K do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em Brasília – DF. Benefício decorrente do cumprimento da determinação expedida ao Ministério da Economia objeto do 9.4 do Acórdão 743/2019-TCU-Plenário.	98.998,94
AC-1.663-26/2019-PL	Min. Aroldo Cedraz	Representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), a respeito de falhas na implantação e operacionalização das funções da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), com implicações para a gestão dos contratos de partilha de produção no Pré-Sal e dos acordos de individualização da produção, bem como para gestão das receitas da União decorrentes desses contratos.	372.010.828,82

AC-775-10/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Monitoramento do Acórdão 529/2018-TCU-Plenário, no âmbito do processo de representação com pedido de medida cautelar formulado pela empresa Future Tecnologia e Inovação Ltda. (CNPJ: 02.665.174/0001-18), contra o edital de Pregão Eletrônico 89/2017, promovido pela Companhia Docas do estado de São Paulo - Codesp.	690.000,00
AC-1.996-32/2019-PL	Min. Subst. Augusto Sherman	Denúncia, com pedido de concessão de medida cautelar, noticiando irregularidade no Pregão Eletrônico 7002424322, promovido pela Petrobras S.A. para o fornecimento de vales alimentação/refeição. Benefício decorrente do cumprimento da determinação consignada no item 9.3 do Acórdão 1482/2019-TCU-P.	91.224.775,96
AC-228-2/2019-PL	Min. Subst. Marcos Bemquerer	Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog, em decorrência de acompanhamento seletivo e concomitante dos editais de licitação e contratos de órgãos e entidades jurisdicionadas, por meio do Sistema de Análise de Licitações, Contratos e Editais (Alice), conforme o art. 242, I, b, do Regimento Interno/TCU, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos Pregões Eletrônicos - PE 4 e 5/2018, do Comando Logístico do Exército - Colog.	2.881.875,00
AC-692-9/2019-PL	Min. Vital do Rêgo	Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 40/2018, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que teve por objeto a contratação de serviços de emissão de cartões eletrônicos com chip para os benefícios de alimentação instituídos no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), seguida de recargas mensais nos cartões para os empregados e estagiários que prestam serviços às empresas integrantes do Sistema BNDES.	2.848.053,33
AC-1.767-28/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Representação formulada pela empresa Distribuidora Brasília de Veículos S/A (Disbrave), com pedido de concessão de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Chamamento Público destinado à prospecção do mercado mobiliário em Brasília/DF, com vistas à futura locação de imóvel para instalação da sede da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, mediante coleta de propostas técnicas e de preço de imóvel não residencial urbano que atenda aos requisitos mínimos especificados. Monitoramento. Benefício efetivo resultante do cumprimento da determinação constante do subitem 9.3 Acórdão 718/2019-TCU-P.	20.400.000,00
AC-573-8/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 179/2018, da Câmara dos Deputados, que teve por objeto a prestação de serviços continuados nas áreas de copa, cozinha, limpeza e conservação nas dependências da Câmara dos Deputados.	348.985,78

AC-2.430-39/2019-PL	Min. Raimundo Carreiro	Acompanhamento da outorga de contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural no polígono do Pré-Sal, referente ao Leilão dos Volumes Excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa (LVECCO), pactuado entre União e Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras) em 2010.	4.787.000.000,00
AC-2.415-39/2019-PL	Min. Subst. Augusto Sherman	Representação acerca de contratação de empresa especializada na administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de cartões de Vale Refeição/Alimentação eletrônico, magnético ou de similar tecnologia em PVC, equipado com microprocessador com chip eletrônico de segurança, com recargas mensais, destinados aos empregados do quadro de carreira, comissionados e estagiários, conforme as especificações e condições no Termo de Referência.	69.781,11
AC-2.449-39/2019-PL	Min. Raimundo Carreiro	Representação formulada pela empresa Dimension Data Comércio e Serviços de Tecnologia Ltda., com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Banco do Brasil, relacionadas à Licitação Eletrônica 2018/03228 (7421), para a aquisição de solução de telefonia IP distribuída para atendimento a todos os prédios integrados à Rede MAN – DF.	3.468.144,50
AC-1.932-31/2019-PL	Min. Walton Alencar	Representação acerca de irregularidades na utilização de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde para o pagamento do pessoal extraquadro do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho, pertencente à Universidade Federal do Rio de Janeiro.	4.567.249,00
AC-2.876-46/2019-PL	Min. Augusto Nardes	Acompanhamento decorrente de pedido de prorrogação antecipada e repactuação do contrato de concessão ferroviária da Malha Paulista, nos termos previstos na Lei 13.448/2017, na Portaria-MT 399/2015 do extinto Ministério dos Transportes (MT) e na Resolução 4.975/2015 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).	431.000.000,00
AC-2.532-41/2019-PL	Min. Walton Alencar	Auditoria de conformidade realizada junto à Universidade Federal Fluminense (UFF) e à Fundação Euclides da Cunha (FEC) no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre a execução do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).	2.895.984,59
AC-2.533-41/2019-PL	Min. Walton Alencar	Relatório de Auditoria destinada a verificar a existência de irregularidades na execução do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), no que tange às atuações da CAPES, universidades federais e fundações de apoio.	6.748.277,06
AC-1.542-24/2019-PL	Min. Ana Arraes	Auditoria integrada (operacional e conformidade) cujo objetivo foi avaliar a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados e ao Distrito Federal, a fim de verificar em que medida essas transferências de recursos têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como evidenciar os principais obstáculos ao sucesso da política pública.	250.409.680,38

AC-2.652-42/2019-PL	Min. Subst. Marcos Bemquerer	Relatório da Auditoria de conformidade realizada pela então Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias – SeinfraRod, atual Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRodoviaAviação, no período de 26/11/2012 a 8/3/2013, com objetivo de verificar a regularidade dos termos do edital 182/2012-16, incluindo preços, projeto executivo e modalidade de licitação.	9.918.457,79
AC-1.231-18/2019-PL	Min. Raimundo Carreiro	Monitoramento dos Acórdãos 288/2016-TCU-P e 2.832/2016-TCU-P. Processo de desestatização para acompanhar a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, referente à construção, operação e manutenção de linhas de transmissão, subestações e demais instalações, a serem integradas à Rede Básica do Sistema Interligado Nacional. Análise do primeiro estágio. Metodologia de precificação da Receita Anual Permitida (RAP).	428.900.000,00
AC-1.922-31/2019-PL	Min. Bruno Dantas	Auditoria realizada no edital de licitação para contratação das obras de construção da ponte rodoviária sobre o Rio Ibicuí e seus acessos, na BR-472/RS, no âmbito do Fiscobras 2018. Análise de oitivas.	34.354.288,08
AC-490-7/2019-PL	Min. Ana Arraes	Acompanhamento da desestatização do Terminal STS13A voltado para a movimentação e armazenagem de graneis líquidos localizado na Ilha de Barnabé dentro do Complexo de Santos/SP. Benefício verificado durante a execução da ação de controle.	6.794.573,02

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Tribunal de Contas da União