

O DILEMA DO CONTROLE SOBRE OS CONTROLADORES

João Villaverde¹
Marco Antônio Carvalho Teixeira²

doutrina

Sumário: 1. Introdução; 2. O “alarme de incêndio” na administração pública; 3. A formação da cúpula decisória dos tribunais de contas; 4. Crise nas contas públicas mesmo tendo tribunais de contas?; 5. Quem controla o controlador?; 6. Os auditores; 7. Os auditores do TCU no caso das “pedaladas fiscais”; 8. O papel dos procuradores do Ministério Público de Contas; 9. Comparação internacional; 10. Conclusão.

RESUMO: O artigo busca analisar a estrutura organizacional dos tribunais de contas brasileiros a partir da separação em três anéis (cúpula diretiva, auditores e procuradores do Ministério Público de Contas). Vícios de formação ficam flagrantes na presente crise fiscal do setor público brasileiro e com a prisão e a investigação de conselheiros dos tribunais de contas. O recente julgamento das “pedaladas fiscais”, em âmbito nacional, é usado como exemplo de análise para a atuação dos três anéis, com comparação internacional e destaque para um problema ainda não discutido, da falta de “controle sobre o controlador”.

ABSTRACT: *The article seeks to analyze the organizational structure of the Brazilian tribunais de contas (courts of accounts), with the separation into three rings (top management, auditors and prosecutors). Vices of formation are flagrant in the present fiscal crisis of the Brazilian public sector and with the arrest and investigation of counsel of the courts of accounts. The recent trial of “pedaladas fiscais”, at the national level, is used as an example of analysis for the performance of the three rings, with international comparison and a highlight a problem not yet discussed, the lack of “control over the controller”.*

“Todo o homem que tem o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite”.³

Montesquieu

1. Introdução

Para toda história há, no mínimo, dois lados. No controle dos atos da administração pública a máxima continuará de pé, qualquer que seja o enredo. Há o lado da administração, exercida pela burocracia e pelos políticos eleitos ou escolhidos para os cargos de chefia no Executivo, e há o lado do controlador que fiscaliza e audita. Esse confronto se repete, todos os dias, entre os municípios, os governos estaduais e

1 Jornalista pela PUC-SP e mestrando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Foi pesquisador visitante da School of International and Public Affairs (SIPA) da Universidade de Columbia, em Nova York (EUA).

2 Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e professor do departamento Programa de Pós Graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV-SP).

3 Montesquieu. O espírito das leis. Editora Martins Fontes, p. 132, São Paulo: 2000.

o governo federal, no trato com os tribunais de contas. E esse contencioso se dá de diferentes formas e intensidades. O momento mais recente – e grave – ocorreu nos anos de 2015 e 2016, cujas consequências continuamos a viver. A chefe do Executivo federal, Dilma Rousseff, eleita e reeleita para o cargo, estava de um lado da história, tendo com ela segmentos da burocracia (os chefes do Ministério da Fazenda, do Tesouro Nacional, de alguns ministérios e dos bancos públicos). Do outro lado, exercendo o controle, estava o Tribunal de Contas da União (TCU), com seu braço da burocracia (os auditores e procuradores do Ministério Público de Contas) e também com seus políticos (os ministros da Corte). Pela primeira vez na história política nacional havia um processo de *checks and balances* envolvendo o trato de questões fiscais e orçamentárias pelo governo federal a partir do controle exercido pelo TCU. Mas uma terceira margem do rio surge dessa história: mas, afinal, quem controla o controlador?

Alçado ao primeiro plano do debate nacional, o TCU se viu também engolido por escândalos de corrupção, tendo quatro dos nove ministros da Corte de Contas sob investigação da Polícia Federal (PF) e do Ministério Público Federal (MPF) por crimes de corrupção passiva, organização criminosa entre outros.³ Além disso, a sociedade brasileira também foi, de certa forma, “apresentada” ao Ministério Público de Contas (MPC). No julgamento do *impeachment* realizado no Congresso Nacional, a acusação contra a presidente partia de achados documentais de relatórios do TCU e, também, com duas testemunhas: o auditor do tribunal de contas responsável pela investigação da prática denominada “pedalada fiscal” e o procurador do MPC responsável pelo pedido de condenação do governo. Assim, do levantamento dos fatos, portanto, alguns questionamentos passaram a ser feitos sobre a estrutura institucional de controle externo.

Como é formado o corpo diretivo dos tribunais de contas? Como que as Cortes de Contas permitiram que três Estados da federação (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) chegassem ao ponto de falência técnica atingido em 2016 e 2017?⁴ Como se dá a relação entre a burocracia (os auditores) e os políticos (os ministros, para o caso do TCU, e os conselheiros, para o caso dos tribunais de contas estaduais e municipais)? O modelo brasileiro, em que o corpo diretivo é vinculado à Lei da Magistratura, mas a instituição como um todo auxilia o Poder Legislativo, tem semelhança com o de outros países na América do Sul? Por fim, nos questionamos, também, como funciona e como é formado o MPC? São essas as perguntas a que nos detivemos nesse trabalho que, evidentemente, não ambiciona ser um exame exaustivo de todos os pontos.

3 “Dos 9 do TCU, 4 são citados em investigações”, reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, 02/04/2017 - <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/dos-9-do-tcu-4-sao-citados-em-investigacoes,70001723248>

4 Os governos estaduais editaram decretos acusando “estado de calamidade pública na administração financeira”, de forma a conseguirem flexibilizações previstas no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficando temporariamente livres de cumprir metas fiscais, por exemplo.

2. O “alarme de incêndio” na administração pública

Seguindo modelo desenvolvido por McCubbins e Schwartz, a relação entre a administração pública brasileira e o TCU é de “alarme de incêndio”⁵, isto é, descentralizada e reativa. No caso brasileiro, a auditoria do tribunal de contas sobre o repasse de recursos fiscais pela União para o pagamento de programas públicos obrigatórios por parte de instituições controladas pela própria União foi solicitada pelo Ministério Público de Contas, motivado por reportagens na imprensa (que exerce o controle social). Assim, *a posteriori*, o TCU auditou a relação entre o Tesouro Nacional e instituições por ele controladas e verificou o descompasso. De acordo com Przeworski, a supervisão do tipo “alarme de incêndio” é um mecanismo de *accountability* da burocracia para os cidadãos.⁶ “Embora sejam comuns dispositivos de impeachment ou de voto de desconfiança, não há nenhum relativo à quebra de promessa feita em campanha eleitoral (...) portanto, a partir do momento que os cidadãos elegem seus representantes, ficam sem instrumentos institucionais para obriga-los a cumprir o que prometeram”, pontua Przeworski.⁷ É por conta disso que, advogam Loureiro, Couto, Arantes e Teixeira, os instrumentos – institucionais ou sociais – de controle e fiscalização pelos cidadãos são tão importantes. Também os ocupantes de cargos públicos não eleitos, os burocratas e os dirigentes, devem estar sujeitos a esses mecanismos, por conta de sua crescente importância na definição dos rumos das ações estatais.⁸

O controle dos atos, na medida em que aproxima o político eleito e a burocracia pública da sociedade por eles representada, também aumenta a eficiência de políticas públicas ao reduzir o desperdício de recursos. Como um todo, esses conceitos ganham proeminência no Brasil justamente a partir da redemocratização formal, com a eleição direta de governadores no fim de 1982, que resultam na posse, em março de 1983, de oposicionistas ao regime militar em Estados importantes como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais e Pernambuco. Mas o grande impulso ao controle, institucional e social, se dá com o fim da ditadura militar (março de 1985) e com a Constituição de 1988, que enterra o período autoritário que vigorou sob a Carta de 1967/69, promulgada sob a ditadura. A ideia geral de que a atuação do poder público poderia – e deveria – ser controlada pela sociedade é uma das conquistas sociais depois dos anos consecutivos sob o regime de exceção, em especial o período em que sequer garantias individuais como o habeas corpus eram respeitadas pelo Estado, como ocorreu entre 13 de dezembro de 1968 e 1º de janeiro de 1979, com o Ato Institucional número 5 (AI-5). Em artigo seminal publicado justamente no olho do furacão da retomada da democracia no Brasil, o professor de Ciência Política da USP, Carlos Estevam Martins, pontuou três tipos de controle e

5 Em contraposição ao modelo “patrulha de polícia”, onde a fiscalização dos atos do Executivo se dá a priori. McCubbins, Matthew e Schwartz, Thomas, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science* 28 (1984): 165-79.

6 Przeworski, Adam, “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal”, em *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (1998), FGV Editora: 58.

7 *Ibid*, página 60.

8 Arantes, Rogério; Loureiro, Maria Rita; Couto, Cláudio; Teixeira, Marco Antônio Carvalho, “Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público”, em *Burocracia e Política no Brasil* (2010), FGV Editora: 117.

estabeleceu que todos eles eram sintomas da modernidade e da democracia. Eram eles: 1) o controle do Estado sobre a sociedade; 2) o controle da sociedade sobre o Estado; e 3) o controle do Estado sobre o próprio Estado. Neste último estavam inseridos os tribunais de contas, também eles frutos de grande reformulação no contexto de redemocratização.

*“Nas democracias, presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente”.*⁹ (grifo nosso)

Ao mesmo tempo em que o Brasil se redemocratizava e a administração pública incluía em sua agenda de prioridades uma série de problemas apontados pelos novos agentes sociais emergentes – como o direito de greve e a negociação entre sindicatos e patrões, a reforma agrária, o ensino público, a luta dos médicos sanitistas por uma saúde pública abrangente e inclusiva, a busca por critérios de qualidade nos produtos manufaturados e um apreço à iniciativas “verdes”, entre tantas outras – também a crise fiscal se aprofundava. A chamada “década perdida”, como os anos 1980 passaram à história econômica brasileira, colocava uma lição muito dura: a de finitude dos recursos públicos. Então, se de um lado a Constituição promulgada no fim de 1988 colocava para o Estado, em suas três esferas, uma série de responsabilidades, justamente naquele momento, o mesmo Estado estava acossado pela depressão de receitas, a desorganização fiscal e o descontrole das finanças.

*“No final da década de 1980 e início dos anos 1990, já sob o impacto da crise fiscal, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos”.*¹⁰

A reforma do Estado, implementada entre 1995 e 1998, tinha como um dos eixos principais o aumento do controle social sobre a atuação da administração pública. Segundo o formulador e principal encarregado político da reforma gerencial, o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, a boa governança pública em meio à dura crise fiscal era ponto fundamental dentro da “lógica do leque de controles”, que, segundo ele, incluíam desde o controle das ações pelo “mercado” (isto é, pela competição entre os serviços públicos e os privados) até o controle tradicional, por meio das instituições do próprio Estado, que também precisavam ser reformadas. “Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas, é um Estado imobilizado”, advogava Bresser-Pereira.¹¹

9 Estevam Martins, Carlos. Governabilidade e controles. Revista de Administração Pública, v.23, n.1, páginas 5-20, Rio de Janeiro: jan/mar. 1989.

10 Farah, Marta Ferreira dos Santos. Parceiras, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, v.35, n.1, p.119-144, Rio de Janeiro, jan/fev.2001.

11 Bresser-Pereira, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n.45, p:49-95, São Paulo: 1998.

Por fim, em maio de 2000 foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Considerada, ao lado da Constituição de 1988, um dos dois momentos “críticos” para a análise dos tribunais de contas no Brasil, a LRF “não criou novas práticas, mas, sobretudo, reforçou processos que já haviam surgido com a Constituição e se encontravam em gestação, de forma desigual, entre os diversos tribunais de contas no país”¹², uma vez que a lei “valorizou a função fiscalizatória dos tribunais de contas, dando-lhes a atribuição de ser o guardião da lei”¹³.

Assim chegamos ao presente momento. Com base na LRF que o Tribunal de Contas da União decidiu condenar o governo federal no julgamento específico das “pedaladas fiscais” em abril de 2015 (concluído em dezembro daquele ano, após a análise dos recursos da Advocacia Geral da União e do Banco Central). Também com base na LRF que o TCU deu parecer pela rejeição das contas federais relativas ao exercício de 2014 em sessão plenária de outubro de 2015. O auge do confronto entre a administração pública federal e o Tribunal de Contas da União se deu justamente nos anos 2015 e 2016. Trata-se, portanto, de uma história muito relevante e, principalmente, muito recente e com consequências não de todo compreendidas.

Hoje, diante do enorme salto da dívida pública bruta, que saiu de 51,5% do Produto Interno Bruto (PIB) no fim de 2013 para 73,8% do PIB em agosto de 2017, dos índices de desemprego testando recordes negativos e da dura crise econômica iniciada no fim de 2014 e ainda não debelada quase três anos depois, o cenário de restrição fiscal combinado à pressão social por mais e melhores serviços públicos se repete. A conta não fecha, tal qual não fechava na difícil crise do fim dos anos 1980 e do começo da década de 1990.

Os avanços na contratação e na modelagem da burocracia pública, em especial aquela voltada ao controle do Estado pelo próprio Estado, que seria o “ponto 3” seguindo a terminologia de Carlos Estevam Martins (1989), resultou em um Estado não mais “acessório das atividades econômicas e indutor/provedor do desenvolvimento social, mas também como instrumento para o fortalecimento da democracia através do seu controle”.¹⁴ Há, a partir de 2003, uma política “agressiva”¹⁵ de recomposição da estrutura pública, com atenção especial ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pela Controladoria-Geral da União (CGU, agora denominada Ministério da Transparência) e pela Polícia Federal (PF).

No caso dos tribunais de contas, a ampliação dos poderes constitucionais, a partir de 1988, foi efetivada ao longo das décadas seguintes com a realização de auditorias de desempenho de políticas públicas. “Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado”.¹⁶

12 Teixeira, Marco Antônio Carvalho; Loureiro, Maria Rita e Moraes, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Revista de Administração Pública, v.43, n.4, p:744, Rio de Janeiro: 2009.

13 Idem, p: 756.

14 Souza, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, v.51, n.1, p.27-45, Rio de Janeiro, jan/fev.2017.

15 Idem.

16 Teixeira, Marco Antônio Carvalho; Loureiro, Maria Rita e Moraes, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Revista de Administração Pública, v.43, n.4, p:744, Rio de Janeiro: 2009.

Assim, os tribunais de contas fazem parte da estrutura de controle administrativo-financeiro dos atos governamentais durante os mandatos de chefes de Executivo eleitos por voto direto da sociedade. Cabe a eles três missões estipuladas pela Constituição de 1988, seguindo análise do doutor em Direito pela PUC-SP Georges Abboud¹⁷: ação repressiva consistente na fiscalização da aplicação do dinheiro público, verificando sua conformidade com a legislação vigente; ação preventiva, ao usar o “poder geral de cautela”, para resguardar e proteger o erário¹⁸; e ação de contribuição direta à administração pública, no sentido de conferir maior eficiência e efetividade na gestão pública. Vamos, agora, deter nossa análise aos tribunais de contas e a formação de seus quadros.

São 34 os tribunais de contas no Brasil, sendo um que fiscaliza o governo federal e seus recursos descentralizados (o TCU). Outros 27 cumprem o mesmo dever para os 26 Estados e o Distrito Federal e seis municipais, dos quais dois são das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro e os outros quatro representam as cidades dos Estados da Bahia, do Ceará, do Pará e de Goiás. Para fins de análise e organização, neste trabalho separamos a estrutura dos tribunais de contas em três: 1) o corpo diretivo ou cúpula decisória (ministros ou conselheiros); 2) os auditores (a burocracia); 3) os procuradores do Ministério Público de Contas.

3. A formação da cúpula decisória dos tribunais de contas

Para se chegar ao posto máximo dos tribunais de contas brasileiros, salvo exceções constitucionais nem sempre respeitadas, tem prevalecido majoritariamente um tipo de perfil: político, com filiação partidária e cargo público, ou parente de um político. Essa fórmula, razoavelmente simples, é a que se cria a partir da análise prática do que prevê a Constituição de 1988. Teoricamente, a Carta determina, em seu artigo 73, apenas que o ministro ou conselheiro da Corte de Contas deve ter entre 35 e 75 anos de idade; gozar de idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos citados. Mas é o próprio artigo 73 da Constituição que ilumina a forma de seleção daqueles que, em tese, contam com as características exigidas: está claro ali que dois terços dos ministros do TCU seriam escolhidos pelo Congresso Nacional, cabendo ao Executivo o restante, isto é, as demais três das nove vagas. A própria Constituição, no entanto, deixa claro que, a rigor, o Executivo só teria liberdade para a escolha de um ministro, visto as outras duas vagas pertenceriam à burocracia (os auditores) e aos procuradores do Ministério Público de Contas (MPC), braço do Ministério Público que atua exclusivamente em processos e assuntos dos tribunais de contas.

17 Abboud, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. Revista dos Tribunais, p.660-661, São Paulo: 2016.

18 Poder de cautela que foi confirmado em decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal (DJU 19/03/2004), seguindo voto da relatora ministra Ellen Gracie (STF, MS 24510-DF, Pleno, j.19/11/2003) que delimitava a competência do TCU em caso sobre licitações da administração pública.

Não à toa, seis dos nove ministros atualmente (2017) comandando o TCU são ex-parlamentares. Eram deputados federais quando foram empossados no tribunal de contas os ministros Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (que também é mãe do ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos). Vital do Rêgo era senador. Raimundo Carreiro, virou ministro por indicação pessoal do ex-presidente da República José Sarney, quando este era presidente do Senado. Carreiro era funcionário do Senado e fora vereador de São Raimundo das Mangabeiras, no Maranhão. O sétimo ministro de indicação política, Bruno Dantas, empossado no TCU em 2014, foi selecionado pessoalmente pelo então presidente do Senado, Renan Calheiros. Três anos depois, Dantas indicou o seu chefe de gabinete no TCU, Alexandre Barreto de Souza, para assumir a presidência do Conselho Administrativo de Desenvolvimento Econômico (CADE), que teve seu nome aprovado pelos senadores após indicação formal de Renan Calheiros.

Os outros dois ministros do TCU pertencem às carreiras de auditor e de procurador do Ministério Público de Contas. Na atual composição, os cargos são ocupados por Benjamin Zymler, que fora auditor no TCU até se tornar ministro, e Walton Alencar Rodrigues, que fora procurador-geral do MPC até ganhar o cargo dentro da cota dos procuradores. Mas mesmo na chamada “cota técnica” há laços com a política. Walton Rodrigues é casado com Isabel Gallotti, ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e filha e neta de ex-ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do próprio TCU. Além disso, o irmão de Walton Rodrigues, Douglas Rodrigues, é ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST).¹⁹

Mas como são selecionados os conselheiros nos tribunais de contas dos Estados e dos municípios, isto é, nas camadas “sub-nacionais”? A Constituição de 1988 previa seleção semelhante – se não idêntica – à do TCU. Apenas dois artigos depois de estipular o critério para escolha dos ministros do TCU, o artigo 75 da Carta estipulava que “as normas estabelecidas nesta seção se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. Por fim havia a previsão de que os tribunais de contas seriam integrados por sete conselheiros (ante nove ministros do TCU) e que a disposição seria regulamentada pelas constituições estaduais. A leitura da pequena frase “no que couber”, a partir de 1989 com as primeiras constituições estaduais, permitiu uma miríade de interpretações sobre a formatação dos tribunais de contas sub-nacionais. Como sempre, na prática, a teoria é outra.

Embora tenham em comum com o TCU a enorme carga política na formação de sua cúpula decisória, nem todos os tribunais de contas de Estados e municípios não seguiram a disposição de abrir espaços formais para a participação de auditores e de procuradores do Ministério Público de Contas. Segundo expressivo levantamento de Teixeira, Loureiro e Cacique, o modelo idêntico ao do TCU foi, afinal, seguido por 27

¹⁹ Quem são os conselheiros dos tribunais de contas? Transparência Brasil. Páginas: 18-20

tribunais de contas estaduais e quatro municipais, embora cada um em determinado momento. O processo de estruturação não foi homogêneo.

“Em três Estados (Paraná, Rio Grande do Sul e Sergipe), o Executivo não possui vaga de livre-provimento, ou seja, não tem nenhuma autonomia de escolha. Em outros três tribunais (TCE-AC, TCE-RJ e TCM-RJ), o Executivo possui duas vagas de livre-provimento, isto é, não é obrigado a nomear necessariamente entre as carreiras de auditores e representantes do MP. No meio dessas duas situações extremadas de ampla e nenhuma autonomia situa-se a grande maioria dos TCs (27), na qual a escolha do Executivo deve ser distribuída entre uma vaga de livre-provimento, uma dentro da carreira de auditor e outra entre os representantes do MP”.²⁰

Depois de empossados, os conselheiros passam a receber salários idênticos ao de desembargadores, ganham direito de foro perante o STJ e tem cargo vitalício. São os indicados pelas Assembleias Legislativas e pelos governadores que devem decidir pela aprovação das contas do governo estadual, pela aplicação de multas sobre administradores públicos estaduais e pelo embargo de ações do Estado.

4. Crise nas contas públicas mesmo tendo tribunais de contas?

Compreender como são formados os tribunais de contas no Brasil permite entender, ao menos em parte, como é que governos estaduais estão em situação falimentar, mas sempre tiveram suas contas fiscais aprovadas pelas instituições de controle de contas. Segundo levantamento do economista Pedro Jucá Maciel, analista de finanças e controle do Tesouro Nacional, os governadores usaram os empréstimos subsidiados do BNDES, autorizados pelo governo federal em 2012 e 2013, para bancar – e até mesmo aumentar – os seus gastos com salários e encargos de servidores públicos e não para financiar novos investimentos, como objetivava a política com patrocínio do Executivo federal. “A elevação das receitas de operações de crédito em 2012, em 0,4 ponto percentual do PIB, não implicou elevação das despesas de investimentos (...) a maior disponibilidade financeira das operações de crédito permitiu a expansão das despesas de pessoal, enquanto os investimentos permaneceram no mesmo nível de 2008, ou menor”.²¹ Nada disso foi capturado pelos tribunais de contas estaduais, que continuaram aprovando os balanços contábeis dos governos por eles fiscalizados. Pior: os tribunais de contas não alertaram para manobras de contabilidade praticadas por alguns governadores, que driblavam o teto de 49% da receita corrente líquida para gastos com pessoal no Executivo, estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 20. Segundo dados de 2016 compilados pela pesquisadora Vilma da Conceição Pinto, do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre-FGV), nada menos do que dez dos 27 Estados já gastavam mais com a folha de salários de seus servidores do que o limite estabelecido pela LRF,

20 Teixeira, Marco Antônio Carvalho; Loureiro, Maria Rita e Moraes, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Revista de Administração Pública, v.43, n.4, p:744, Rio de Janeiro: 2009.

21 Maciel, Pedro Jucá. “O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias”, em Finanças Públicas, p:191, Editora Record, Rio de Janeiro: 2016.

entre eles Rio de Janeiro e Minas Gerais, que decretaram calamidade financeira. No caso do Rio, a operação Lava Jato deixou claro como que o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) operava nos últimos anos: nada menos do que cinco dos sete conselheiros foram presos, no início de 2017, acusados de terem recebido propina do esquema chefiado pelo ex-governador fluminense Sérgio Cabral (2007-2014) para fazer vista grossa à piora das contas. Seriam seis de sete conselheiros presos, e não cinco, não fosse a delação premiada do ex-presidente do TCE-RJ.²² Meses depois, em setembro de 2017, foi a vez do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT) ter cinco dos sete conselheiros afastados, desta vez por decisão do Supremo Tribunal Federal, investigados por crimes de corrupção ativa e passiva.²³ Em delação premiada, o ex-governador mato-grossense Silval Barbosa declarou ter pago R\$ 53 milhões em propina para os conselheiros para, em troca, não ter os contratos envolvendo obras para a Copa do Mundo auditadas pelo tribunal de contas.

Segundo extenso levantamento realizado pelas pesquisadoras Juliana Sakai e Natália Paiva, da ONG Transparência Brasil, ao final de 2015, os 233 conselheiros (sendo 9 ministros do TCU e os demais 224 conselheiros nos TCs dos Estados e dos municípios) presentes na pesquisa tem muita coisa em comum: quase um terço deles (31%) eram parentes de outros políticos. “Em alguns casos, (os conselheiros) foram nomeados pelos próprios tios, primos ou irmãos governadores”²⁴. Do total de conselheiros nos tribunais de contas, quase um quarto (23%) sofriam processos ou já tinham recebido uma punição da Justiça ou mesmo dos próprios tribunais de contas. O levantamento, concluído em março de 2016, não contabilizou, evidentemente, os cinco conselheiros do TCE-RJ presos por crimes de corrupção passiva, no âmbito da operação Lava Jato, e nem o então presidente do tribunal. Dos 34 tribunais de contas apenas seis não tinham conselheiros com citação na Justiça, à época do levantamento da Transparência Brasil. Eram eles: TCE-TO, TCE-PE, TCM-SP, TCE-BA, TCE-PB e TCE-MA.

A pressão exercida pelos conselheiros políticos sobre seus pares técnicos gera, inclusive, consequências dramáticas. Há, inclusive, o caso do único conselheiro oriundo da carreira de auditor no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL) que precisa de escolta policial diária para exercer sua função²⁵. Em depoimento público, de janeiro de 2017, o conselheiro desnudou outros vícios do tribunal:

“O Tribunal de Contas do Estado nunca fez concurso público para a sua área finalista (...) em 2007 fez um para quatorze ou quinze vagas, sendo três para auditores-substitutos, sete para procuradores do Ministério Público que atuam junto à Corte de Contas, um para bibliotecário e três ou quatro para a área meio de informática. Para a sua atividade finalista,

22 Os cinco conselheiros do TCE-RJ que foram presos em março foram Aloysio Neves, Domingos Brazão, José Gomes Graciosa, Marco Antônio Alencar e José Maurício Nolasco. Eles foram delatados pelo ex-presidente do tribunal de contas do Rio, Jonas Lopes.

23 Os cinco conselheiros afastados do TCE-MT foram Valter Albano, Antônio Joaquim, Waldir Júlio Teis, Sérgio Ricardo de Almeida e José Carlos Novelli. Eles foram substituídos por auditores-substitutos concursados: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/45114/t/Conselheiros+substitutos+s%C3%A3o+designados+para+ocupar+vagas+e+garantir+funcionamento+do+TCE>

24 Sakai, Juliana; Paiva, Natália, Quem são os conselheiros dos tribunais de contas? <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016%20F.pdf>

25 “Um conselheiro técnico em um tribunal político”, depoimento público de Anselmo Brito no site de notícias jurídicas JOTA: https://jota.info/carreira/um-conselheiro-tecnico-num-tribunal-de-contas-politico-13012017?utm_source=JOTA+Full+List&utm_campaign=38fde9ae01-EMAIL_CAMPAIGN_2017_01_13&utm_medium=email&utm_term=0_5e71fd639b-38fde9ae01-380126253

nunca o fez. (...) O Poder Judiciário do Estado somente a partir de 2011 é que começou a prestar contas à Corte de Contas estadual. A Assembleia Legislativa nunca prestou suas contas. (...) A Assembleia Legislativa aprova as contas do chefe do Poder Executivo sem o obrigatório e constitucional parecer prévio que deve emitir o Tribunal de Contas do Estado. E a situação fica mais estrambótica porque a Assembleia Legislativa processa, julga e aprova as suas próprias contas. Noutras palavras, as competências constitucionais da Corte de Contas alagoana (...) são mero adorno”.²⁶

A título de exemplo, julgamos importante detalhar quem são os demais conselheiros do TCE-AL: Otávio Lessa, irmão do ex-governador de Alagoas, Ronaldo Lessa (1999-2006) que foi quem o indicou para o cargo; Rosa Maria Albuquerque, filha do ex-prefeito de Limoeiro de Anadia (AL), Nivaldo Albuquerque, e irmã do deputado estadual Antônio Albuquerque; Maria Cleide Costa Beserra, ex-deputada estadual, mãe do diretor-geral do Instituto de Meteorologia e Qualidade do Estado de Alagoas (INMEQ), Luiz Pedro Brandão, e esposa do ex-deputado estadual Celso Luiz; Cícero Amélio da Silva, condenado em primeira instância por crime de improbidade e enriquecimento ilícito, foi deputado estadual de 1990 a 2007, é tio do procurador-geral da Câmara de Maceió, Luiz Henrique Melo; e Fernando Ribeiro Toledo, ex-deputado estadual (2007-2014) e ex-prefeito de Cajueiro (1997-2004), é pai do deputado estadual Bruno Toledo, fruto do casamento com a atual prefeita de Cajueiro, Lucila Toledo.²⁷

Os laços de sangue com políticos e a própria prática política pregressa não são exclusividade do Tribunal de Contas de Alagoas, como o levantamento da Transparência Brasil evidencia. São a regra no país. Oito em cada dez conselheiros haviam ocupado, antes de sua nomeação, cargos eletivos (como prefeito, vice-prefeito, deputado estadual, deputado federal e senador) ou de nomeação com destaque político, como dirigentes de empresas pública ou autarquia, secretário estadual ou municipal.²⁸ A formação do corpo diretivo, ou cúpula decisória, dos tribunais de contas é essencialmente política e a crítica ao modelo em vigor não é nova. Chamando de problema institucional, em 2009, o doutor em Direito Financeiro pela USP, Sergio Assoni Filho, destacou que os critérios políticos para a nomeação das cúpulas decisórias dos tribunais de contas deveriam ser completamente reformulados. “Na condição de guardiões do erário público, devem ter assegurado a total independência no exercício de suas atribuições, gozando de autonomia funcional, administrativa e financeira, de modo a ficarem imunes de qualquer pressão política”.²⁹

26 Idem.

27 Quem são os conselheiros dos tribunais de contas? Páginas: 18-20

28 Idem

29 Assoni Filho, Sérgio. Transparência fiscal e democracia. Nuria Fabris Editora, Porto Alegre (2009): 190.

5. Quem controla o controlador?

Além da indicação política, os tribunais de contas usufruem de liberdade de atuação – não há, sobre eles, nenhuma instituição de fiscalização ou correção, tal qual há sobre o Judiciário desde 2004, quando foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Além disso, os tribunais de contas brasileiros têm autonomia constitucional. Assim, embora estejam associados ao Poder Legislativo, a cúpula decisória é vinculada à Lei da Magistratura, que rege as funções de juízes, desembargadores e ministros de Cortes superiores do Judiciário.³⁰ Além da questão normativa, há duas questões simbólicas importantes: desde a criação, em 1891, as instituições de controle externo institucional levam “tribunal” no nome e suas cúpulas decisórias (ministros e conselheiros) participam das sessões usando togas. É o melhor dos dois mundos.

A falta de controle sobre o controlador é, inclusive, alvo de debate dentro dos próprios tribunais. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 329/2013, sob análise no Congresso Nacional, prevê que os tribunais de contas passariam a ser fiscalizados pelo CNJ, tal qual os juízes de primeira instância, os desembargadores, os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e os juízes de cortes militares, eleitorais e trabalhistas. Criado em junho de 2005, no âmbito da reforma constitucional do Judiciário, o CNJ enfrentou forte resistência de alguns setores do Poder Judiciário³¹, na medida em que representava um controle externo sobre o trabalho dos magistrados que, até então, não existia. Em agosto de 2017, a ministra Carmen Lúcia, presidente do CNJ, determinou que todos os rendimentos (salários, bonificações, auxílios e demais penduricalhos) obtidos por magistrados no Brasil seriam fiscalizados, de forma a fazer valer o teto remuneratório estabelecido pela Constituição. No mesmo contexto de perplexidade entre os contribuintes pelos pagamentos de remuneração na faixa de centenas de milhares de reais à magistrados, também os tribunais de contas foram envolvidos. A ONG Contas Abertas revelou que os conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) receberiam R\$ 1,3 milhão em pagamentos retroativos referentes à auxílio-moradia, ainda que toda a cúpula seja natural da região. O pagamento acabou sendo suspenso pela presidente do TCDF depois da repercussão.³² O episódio voltou a suscitar a demanda para que os tribunais de contas fizessem parte do raio de abrangência da fiscalização do CNJ.

Mas conselheiros técnicos dos tribunais de contas estaduais são contrários à essa saída. Destacamos aqui a manifestação de dois conselheiros que vieram da carreira de auditores em dois tribunais que o levantamento da ONG Transparência Brasil aponta não terem qualquer citação na Justiça, o TCE do Tocantins e o TCE de Pernambuco. No primeiro caso, a conselheira Doris Coutinho, oriunda da cota técnica dos auditores, é favorável à criação de uma instituição de controle sobre o próprio controle externo, mas entende que não caberia ao CNJ esse papel:

30 De acordo com a Súmula 42, do Supremo Tribunal Federal (STF): “É legítima a equiparação de juízes do Tribunal de Contas, em direitos e garantias, aos membros do Poder Judiciário”. O próprio texto da súmula chama de “juízes” os conselheiros e ministros dos tribunais de contas. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2143>

31 Sadek, Maria T. e Arantes, Rogério. “A importância da reforma judiciária”, capítulo de Reforma do Judiciário. Fundação Konrad-Adenauer. São Paulo (2001): p.7-21.

32 “Conselheiros e procuradores do TCDF devolvem auxílio-moradia retroativo”, em ONG Contas Abertas, 01/09/2017: <http://www.contasabertas.com.br/site/orcamento/conselheiros-e-procuradores-do-tcdf-devolvem-auxilio-moradia-retroativo>

“A submissão dos órgãos de contas ao controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça é inviável. Embora a proposta seja atraente, uma vez que o tribunal de contas estaria melhor alocado se compusesse a estrutura do Poder Judiciário, como ocorre em outros países, a realidade (constitucional) é implacável: o constituinte brasileiro optou por não inserir o tribunal neste poder, e nem em qualquer outro, desenhando-o como instituição independente. Como o fez com o Ministério Público. Entre eles, sem ser um deles. Portanto, é a própria autonomia dos poderes que inviabiliza a ideia de que um órgão administrativo interno da estrutura judiciária exerça o controle correccional de quem não integra este mesmo esqueleto”.³³

No segundo caso, o conselheiro do TCE-PE, Valdecir Fernandes Pascoal, que era auditor do tribunal, defende a criação de uma nova instituição, nos moldes do CNJ, mas com atribuição específica de fiscalizar a atuação dos 34 tribunais de contas do país. Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Pascoal também tem atuado junto ao movimento “#MudaTC”, que apregoa o fim das indicações políticas para as cúpulas decisórias dos tribunais de contas. “Está mais do que provado. Esse modelo (de indicações) não inspira confiança da sociedade. (...) A função de julgar contas é técnica”, defende Pascoal.³⁴

Do TCE-PE saíram iniciativas importantes na evolução do controle institucional, segundo apontam Teixeira, Loureiro e Cacique: “Em Pernambuco, o TCE permite acesso livre à prestação de contas do governo, de maneira simplificada e com uma linguagem compreensível para o cidadão, além de divulgar no seu portal os gastos executados pelo próprio órgão (...) e a Escola de Contas do TCE-PE faz também treinamento para a população envolvida com o orçamento participativo do Recife e para membros de organizações da sociedade civil que recebem verbas públicas, como o MST”. A Escola de Contas é uma das criações pós-Constituição de 1988, embora cada tribunal tenha feito de uma forma. No TCE-PE, a Escola de Contas realizou, em 2017, cursos abertos (com entrada gratuita) sobre diversos temas de interesse dos auditores do tribunal, dos procuradores do MPC e de administradores públicos do Recife e demais municípios do Estado, como por exemplo “O controle social como valor público”, ministrado por Rezilda Rodrigues, professora e coordenadora do mestrado profissional em administração pública da Universidade Federal Rural de Pernambuco, e outros envolvendo a fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações, à auditoria de convênios públicos, o desembolso de recursos públicos municipais e também temas nacionais ligados ao controle externo institucional³⁵. A Escola de Contas local também é responsável pelo programa itinerante “TCENdo Cidadania”, iniciado em maio de 2004 com apresentação em escola estadual de ensino fundamental e médio em Jaboatão dos Guararapes (PE), que percorre todos os anos diversos municípios pernambucanos em

33 Coutinho, Doris, “O controle do juízo fiscal”, “Valor Econômico”, 17/08/2017: <http://www.valor.com.br/legislacao/5083194/o-controle-do-juizo-fiscal>

34 “80% dos conselheiros de contas vieram da política”, reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, 02/04/2017: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,80-dos-conselheiros-de-contas-vieram-da-politica,70001723230>

35 Um dos autores do presente texto foi convidado pela Escola de Contas do TCE-PE e pelo MPC-PE, em maio de 2017, para apresentar achados jornalísticos sobre a relação entre o TCU e o governo federal no âmbito da crise das “pedaladas fiscais”, em evento voltado aos auditores e procuradores, mas também aberto ao público, realizado no auditório do tribunal de contas estadual.

eventos abertos ao público onde os técnicos buscam “despertar nos cidadãos a sua corresponsabilidade no acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos e das políticas implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, fomentando melhores práticas de gestão e estimulando o controle social”. Nos encontros, os integrantes da Escola de Contas também entregam as “Cartilhas de Gestão Pública” para membros dos conselhos municipais e estaduais.³⁶

Usando o método de entrevistas com conselheiros selecionados aleatoriamente, o doutor em administração pública pela FGV-SP e funcionário da carreira de auditor do TCU, Diones da Rocha, revelou que 58,3% dos conselheiros por ele entrevistados consideram que o arranjo institucional dos tribunais de contas deve ser modificado e percentuais ainda maiores, formando quase consenso, foram registrados quando questionados sobre necessidade de mudanças nos critérios para se tornar ministros/conselheiros (83,3% dos entrevistados responderam favoravelmente à mudanças) e sobre a forma de partilha entre o Executivo e o Legislativo na escolha dos integrantes da cúpula decisória (91,7% foram favoráveis). Na prática, no entanto, as mudanças defendidas são sensíveis:

“É quase unanimidade entre os entrevistados quanto à necessidade de mudanças no modelo de partilha entre os Poderes Legislativo e Executivo na escolha de ministros/conselheiros. De acordo com eles, os critérios de escolha deveriam ser aprimorados e deveria se dar uma maior participação aos técnicos. Essa maior tecnicidade traria, segundo eles, mais equilíbrio aos TCs. Em nome também desse equilíbrio, defendeu-se a permanência da indicação de políticos pelos respectivos legislativos, porém com maior observância dos critérios técnicos apontados pela Constituição. Alguns dos entrevistados levantaram, ainda, requisitos como quarentena para políticos que desejassem participar do processo seletivo para ministro/conselheiro e a possibilidade de atribuição de vaga aos, principalmente, Conselhos de Profissionais de Administração e Contabilidade. Tomando-se por base o conjunto de respostas apresentado, que muito se alinha com a Emenda Constitucional 193/201537 – que trata da reforma dos TCs –, pode-se inferir, de maneira geral, pela baixa propensão à mudança do status quo. Como se viu, por mais que 174 os membros dos tribunais de contas sejam favoráveis à redefinição das vagas, eles se restringem, no máximo, ao balanceamento entre técnicos e políticos”.³⁸

Com ou sem o apoio de uma Escola de Contas, os tribunais de contas são formados, portanto, pela cúpula decisória aqui analisada, mas o trabalho dos integrantes desse segmento (1), seguindo a organização aqui estabelecida, é baseado nos achados da burocracia, isto é, os auditores (2) e os procuradores (3). Vamos agora nos deter nos auditores.

36 Informações no site da Escola de Contas do TCE-PE, acessado em 28/08/2017: <http://escola.tce.pe.gov.br/escola/>

37 O autor provavelmente se referia à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 329/2013.

38 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 em Administração Pública e Governo, p.173. FGV-SP: 2017.

6. Os auditores

Como ocorre em diversas organizações, públicas e privadas, um mesmo nome para chamar um cargo pode significar posições distintas. Nos tribunais de contas brasileiros ocorre a mesma coisa. Quando descemos o degrau da cúpula diretiva para chegar na burocracia técnica, seguindo a nossa tipologia, confirmamos essa percepção: há auditores e auditores.

Os ministros do TCU e os conselheiros dos tribunais de contas estaduais e municipais tomam suas decisões partindo de relatórios produzidos pelos auditores, isto é, os técnicos investidos com o poder de levantar documentos e realizar oitivas com integrantes da administração pública e formular peças técnicas que subsidiam as decisões do corpo diretivo. Mas dentro dos tribunais de contas há os chamados “auditores substitutos”, que se diferenciam dos auditores – os “substitutos” estão hierarquicamente acima dos auditores, apesar de terem a mesma denominação. Não são poucas as manifestações de integrantes dos TCs lamentando a “confusão” dos constituintes de 1987-88 que deram a esses auditores-substitutos um nome semelhante ao dos demais auditores. Destacamos um deles:

“É possível que o constituinte de 1988 tenha sido infeliz em empregar, nos tempos atuais, o nomen iuris de Auditor para denominar o magistrado das Cortes de Contas, ao invés de, por exemplo, denominar o cargo de “Ministro-Substituto” (Conselheiro-Substituto) ou de “Auditor Substituto de Ministro” (Auditor Substituto de Conselheiro), nome este que refletiria mais apropriadamente a natureza jurídica das atribuições do cargo e que foi adotado por algumas Leis Orgânicas de Tribunais de Contas com o nítido propósito de deixar claro que tal cargo em nada se assemelha a outros também denominados de auditor que compõem os serviços auxiliares (secretarias) daqueles Tribunais”.³⁹

Cabe aos auditores-substitutos exercer as mesmas funções que os conselheiros e os ministros dos tribunais de contas, atuando nas sessões plenárias com o mesmo poder de voto e, também, as mesmas garantias de magistrado e a mesma estrutura de remuneração. Esses auditores substituem os ministros e conselheiros em momentos de vacância dos titulares, seja por licença, férias ou para efeito de quórum. Há também o caso do TCE-RJ, que desde março de 2017 tem sua cúpula decisória toda formada por auditores-substitutos, uma vez que a vacância dos titulares se dava por conta da prisão por crimes de corrupção passiva.

Já os auditores – sem o aposto “substituto” – são os funcionários dos tribunais de contas que representam a burocracia, no sentido weberiano do termo. Isto é, seguem um padrão de conduta e normas e contam com espírito de organização própria. Esses auditores são selecionados por concurso público e contratados sob o regime estatutário, gozando, portanto, de estabilidade no emprego público cumprido o estágio probatório e de um regime próprio de aposentadorias e pensões. Eles atuam nas diferentes secretarias, dentro de cada tribunal de contas. São diversas as

³⁹ Macieira, Leonardo dos Santos. Auditor constitucional dos tribunais de contas: natureza e atribuições. Revista do TCU, n.116, set-dez 2009, Brasília: p.54.

denominações que os TCs dão a esses auditores. Algumas delas são: Auditor Federal de Controle Externo (TCU), Auditor de Contas Públicas (TCE-PE e TCE-PB), Auditor de Controle Externo (TCE-PI), Auditor Externo (TCE-MT), Auditor Fiscal de Controle Externo (TCE-SC), Auditor Contábil (TCE-SE), Inspetor de Controle Externo (TCE-MG), Analista de Controle Externo (TCE-MA, TCE-TO e TCE-AC), Analista Fiscal (TCE-RR) e Técnico de Controle Externo (TCE-RO e TCE-PR).⁴⁰

7. Os auditores do TCU no caso das “pedaladas fiscais”

O trabalho dos auditores varia conforme o tribunal de contas. O caso das chamadas “pedaladas fiscais” do governo federal, auditado pelo TCU entre setembro e dezembro de 2014, e julgado em abril de 2015, pode ser invocado para exemplificar como trabalham e quais são os limites de cada anel da cebola organizacional no tribunal de contas.

Um pedido de investigação partiu do procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, para apurar se os atrasos nos repasses de recursos obrigatórios pelo Tesouro Nacional aos ministérios do Trabalho, das Cidades, da Previdência e do Desenvolvimento Social e, destes, para a Caixa Econômica Federal. O requerimento foi feito depois de reportagens na imprensa (“alarme de incêndio”) apontarem para esses atrasos, chamados então de “pedaladas fiscais”, e incluíam um apelo formal da Caixa para a Advocacia Geral da União (AGU) para que uma câmara de arbitragem fosse aberta, de forma a conseguir que um terceiro – a AGU – determinasse ao Tesouro o pagamento do passivo atrasado e dirimisse questionamentos internos de possível descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O pedido do procurador do MPC foi feito em agosto de 2014 e dias depois recebeu a autorização do ministro José Múcio, então responsável por temas voltados à Fazenda Nacional.

A partir do fim de setembro, dois auditores da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (Secex-Fazenda) do TCU, Antônio D’Ávila e Charles Santana, começaram o trabalho de investigação formal. Entre 22 de setembro e 31 de outubro a auditoria foi realizada: nove órgãos federais foram inspecionados (Caixa, Banco do Brasil, BNDES, Ministério da Previdência, INSS, Ministério do Desenvolvimento Social, Conselho Curador do FGTS, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho, Banco Central e Tesouro Nacional). Foram realizadas reuniões presenciais entre os auditores do TCU e equipes de cada instituição – entre integrantes das respectivas áreas jurídicas e áreas técnicas. No caso do BNDES, cuja sede fica no Rio de Janeiro, a reunião ocorreu por teleconferência. Os documentos reunidos junto ao governo federal foram, então, analisados entre 01 de novembro e 12 de dezembro de 2014, quando o relatório dos auditores foi concluído. O texto final, de 80 páginas, apontava que, de fato, havia atrasos nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para os ministérios e, destes, para os bancos públicos controlados pelo próprio governo.

⁴⁰ Idem, p. 56

Além disso, sinalizava que o Banco Central não tinha registrado no indicador de endividamento do setor público os passivos gerados pelo Tesouro junto aos bancos públicos. O relatório final dos auditores trazia anexado os documentos do próprio governo federal obtidos durante a investigação formal. Foi com base nessas informações que os auditores apontavam que a LRF tinha sido infringida pela falta de pagamento, pelo Tesouro, de recursos obrigatórios aos bancos públicos, o que forçava o financiamento do governo pelas instituições financeiras controladas por ele; e também registrava para a incorreção do Banco Central, que não registrava esses passivos. Um dos documentos anexados na peça final dos auditores era do próprio Banco Central e tinha sido produzido pelo Departamento de Supervisão Bancária sobre a situação contábil da Caixa Econômica Federal ao fim do mês de agosto de 2014: "(a Caixa) registrou em seu ativo R\$ 1.740,5 milhões em valores a receber do Governo Federal, referentes a pagamentos relativos a programas sociais (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro-Desemprego). Esses valores foram registrados na subconta Cosif de uso interno da Caixa, 1.8.8.65.99.48 – Programas Sociais, conta não abrangida na coleta automática de dados da apuração do resultado fiscal". Ou seja, os auditores comprovaram que o BC não coletava informações de endividamento público junto a instituições financeiras públicas.⁴¹

Com o relatório em mãos, o procurador do MPC decidiu, em 7 de abril de 2015, que o governo federal deveria ser condenado por infração da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe o governo de ser financiado por instituições financeiras controladas por ele. No entendimento do procurador era isso o que tinha ocorrido na medida em que os bancos públicos, sem receber o dinheiro do Tesouro, usaram recursos próprios para continuar executando despesas federais obrigatórias.

De posse do relatório dos auditores e do parecer do procurador do MPC, o ministro-relator do processo, José Múcio, proferiu seu voto em julgamento realizado no dia 15 de agosto. Como sói acontecer no TCU, a decisão da cúpula decisória foi unânime: todos os ministros seguiram o voto de Múcio, que opinou pela condenação do governo por descumprimento da LRF, determinando também ao Banco Central que incorporasse na dívida pública os passivos do Tesouro Nacional e responsabilizando 19 integrantes do governo federal, entre ministros, secretários e presidentes dos bancos públicos. Não havia, ali, qualquer menção à chefe de governo – o processo todo, de auditoria, acusação do procurador e decisão dos ministros, era voltado à prática contábil. Por fim, o governo entrou com recursos, que foram analisados pela Secretaria de Recursos (Serur), do TCU, e também pelo procurador do MPC. A fase final do julgamento ocorreu somente em dezembro de 2015, quando o relator dos recursos, ministro Vital do Rêgo, acatou parte dos pedidos do Banco Central (para que os indicadores de 2013, 2014 e 2015 não fossem revisados, mas que os passivos até então abertos fossem sim registrados) e determinou que o governo pagasse o que era devido aos bancos públicos e ao FGTS. Mais uma vez, a decisão do TCU foi

41 Villaverde, João. "Perigosas Pedaladas – Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff", São Paulo, Geração Editorial: 2016, p.172.

unânime. Dias depois, pouco antes do Natal de 2015, o governo desembolsou R\$ 72,4 bilhões e saldou, de uma vez, os passivos.⁴²

O caso aqui exemplificado para demonstrar como um julgamento, recente e importante, envolveu os três níveis de estrutura organizados neste texto (cúpula decisória, auditores e procuradores), também permite, se extrapolado apenas um pouco mais, analisar o supracitado novelo dos tribunais de contas como instituições vinculadas ao Legislativo, mas cujo corpo diretivo está ligado ao Judiciário. Quando o julgamento das “pedaladas fiscais” realizado em abril (e ainda não oficialmente concluído, uma vez que a análise dos recursos estava pendente) foi invocado no âmbito do processo de avaliação do Balanço Geral da União referente a 2014 pelo ministro-relator desse caso, Augusto Nardes, um movimento importante foi colocado no debate público. Ao longo dos meses de julho, agosto e setembro de 2015, Nardes concedeu entrevistas para a imprensa e proferiu palestras em São Paulo (SP), em Brasília (DF), em Comandatuba (BA) e em Porto Alegre (RS), capital de seu Estado de origem, comentando o processo que ele analisaria formalmente como ministro do TCU. O governo federal entendeu que o ministro, vinculado à Lei da Magistratura, estava antecipando seu voto – prática vedada a juízes, desembargadores e ministros de Cortes superiores. Um pedido de suspeição de Nardes foi feito ao Supremo Tribunal Federal e outro junto ao próprio TCU. No STF, a liminar solicitada foi negada pelo ministro Luiz Fux, escolhido por sorteio. No TCU, os ministros analisaram o pedido feito pelo governo em sessão que, minutos antes de ser aberta, contava com a presença de Nardes. Ele se ausentou do salão nobre, onde as sessões são realizadas, e voltou depois de trinta minutos, após os demais ministros, por unanimidade, decidirem que não havia evidências de antecipação de voto.

Durante todo esse processo, o papel de um dos procuradores do Ministério Público de Contas (MPC) junto ao TCU ganhou grande evidência. O procurador Júlio Marcelo de Oliveira foi o responsável pelo pedido inicial de investigação da equipe econômica do governo federal (agosto de 2014), mais tarde do parecer que defendia a condenação do governo pela prática de crime de responsabilidade fiscal (abril de 2015) e também dos pareceres negando o recurso do governo (novembro de 2015) e determinando multas e atribuindo responsabilidade aos envolvidos no processo específico das “pedaladas fiscais” (junho de 2016). Por fim, o procurador também foi uma das testemunhas de acusação do processo de impeachment da então presidente Dilma Rousseff no Congresso Nacional, tendo participado da sessão com depoimentos aos senadores e aos advogados dos dois lados (25 de agosto de 2016). Com isso, remetemos a outro questionamento em nossa análise: o que fazem os procuradores do Ministério Público de Contas?

42 Tratamos aqui exclusivamente do Acórdão 825/2015, isto é, do julgamento das chamadas “pedaladas fiscais”. Como o leitor deve saber, essa história depois foi recuperada pelo próprio TCU no âmbito do processo de análise das contas federais de 2014. Diferente do julgamento de auditorias de contas, na análise anual do Balanço Geral da União, o TCU produz um parecer que é enviado ao Congresso Nacional, o responsável pela chancela, ou não, do trabalho do tribunal de contas sobre o balanço do Executivo. Em 2015, invocando as “pedaladas fiscais” e também decretos de suplementação orçamentária, o TCU decidiu pela rejeição das contas de 2014, em análise realizada pelos ministros em 7 de outubro de 2015. O parecer do TCU foi analisado pela Comissão de Orçamento do Congresso Nacional, que produziu parecer próprio, pela aprovação com ressalvas. Os dois pareceres – da comissão e do TCU – ainda não foram analisados em plenário. Apesar disso, o parecer do TCU foi usado por advogados para subsidiar o pedido de impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

8. O papel dos procuradores do Ministério Público de Contas

Não são poucos os choques entre a cúpula decisória – os ministros e conselheiros dos tribunais de contas – e os procuradores do Ministério Público de Contas. De críticas a “constrangimentos” promovidos pelos procuradores que atuam “com o chicote na mão” perante os conselheiros⁴³ até a não-instalação de um MPC, em descumprimento da Constituição, são muitos os lances da relação entre as duas organizações que fazem parte do mesmo sistema de controle externo institucional. De partida, invocamos aqui as palavras de um conselheiro entrevistado pelo auditor do TCU, Diones Gomes da Rocha. Sem ser perguntado sobre o Ministério Público de Contas, o conselheiro decidiu mencionar o trabalho dos procuradores numa espécie de desabafo:

“Eu vou tratar de um assunto totalmente novo do elenco de perguntas, mas ele é inerente ao órgão Tribunal de Contas, mais especificamente o nosso caso, em particular, que ele destoa completamente do resto dos tribunais de contas brasileiros, é o tal do Ministério Público de Contas, que o constituinte, quando consignou isso na Constituição, acho que ele não foi feliz na nomenclatura. Chamar Ministério Público, em especial, poderia ter chamado Procuradoria junto ao Tribunal de Contas, talvez não tivéssemos esse problema que nós temos hoje. Sem nenhum embargo à função institucional, constitucional do Ministério Público junto aos tribunais, são importantes, sem ele não tem validade as sessões, mas eu acho que precisa haver uma mudança, vindo da própria Constituição, para definir exatamente qual é a posição do Ministério Público junto ao tribunal, porque até agora o que está prevalecendo, pela Constituição, é que eles são órgãos intestinos do tribunal, eles pertencem à organização do tribunal, eles têm suas prerrogativas, sua independência funcional e tudo mais, mas ele é um órgão intestino (...) Só que o Pará é meia-boca. O Pará, na verdade, eles não se tornaram independentes, a Constituição recepcionou eles como estavam, entendeu, e o nosso não, o nosso se tornou independente perante a nossa constituição estadual, independência total, total, com lei deles próprias. A lei orgânica do nosso Ministério Público de Contas, ela perde para o Código de Hamurabi, em autoritarismo, tudo, eles podem tudo, sabe? Veja bem, eu não estou querendo estabelecer uma disputa institucional aqui, só que é uma deformação, porque o Ministério Pública de Contas hoje, o nosso, em vez dele nos ajudar, ele causa problema pra (sic) gente, o procurador tem autonomia total, pega o processo, pede vistas, fica com ele aí o tempo que quiser”.⁴⁴

Determinado pelo artigo 73 da Constituição de 1988, o Ministério Público de Contas (MPC) é um “braço” do Ministério Público, mas com atuação muito particular: sua ação ocorre “junto” aos tribunais de contas. Isto é, o MPC faz parte da estrutura organizacional dos tribunais de contas e, portanto, tem sua autonomia restrita à casos e processos sob análise nas Cortes de Contas. Seus procuradores não atuam

43 Críticas feitas por conselheiros do TCE de Sergipe (TCE-SE) em sessão realizada em 14 de setembro de 2017 que analisou pedido do Ministério Público de Contas junto ao tribunal para que as coordenadorias de controle e inspeção, ocupadas por auditores concursados, fossem desvinculadas dos gabinetes dos conselheiros. “Recomendações do MP constroem conselheiros do TCE”, 14/09/2017. Acessado em 15/09/2017: <http://www.infonet.com.br/noticias/politica/ler.asp?id=204946>

44 Rocha, Diones Gomes (2017), p.188.

em assuntos que fogem da abrangência dos tribunais de contas. Ao mesmo tempo há, também entre os procuradores, a chamada “questão última de toda teoria do Estado”, segundo Norberto Bobbio, que é: “Quem vigia o vigilante?”.⁴⁵ Tal qual os ministros e conselheiros, que não tem atuação fiscalizada seja pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou por um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (órgão que pode ser criado caso a Emenda Constitucional 22/2015 seja aprovada), os procuradores do MPC não estão sujeitos ao controle disciplinar, administrativo ou financeiro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado no âmbito da Reforma do Judiciário, de 2004/2005.⁴⁶

No TCU há sete procuradores, dos quais um exerce a função de procurador-geral e outros três de subprocuradores. Seus vencimentos e direitos são idênticos aos de procuradores do Ministério Público da União (MPU), e a diferença salarial entre uma classe e outra (procurador-geral, subprocurador e procurador) não pode ser superior a 10%, seguindo a lei 8.443/1992.

Para se tornar procurador do MPC é preciso ser bacharel em Direito e ser aprovado em concurso público, tal qual a carreira de auditor. Já as funções de subprocurador e de procurador-geral são ocupadas de forma alternada por cada integrante, seguindo apenas dois critérios, de “antiguidade e merecimento”, segundo disposição do próprio Ministério Público de Contas junto ao TCU. Alguns de seus integrantes foram auditores do próprio tribunal, como foi o caso de Júlio Marcelo de Oliveira. Ele passou no concurso de auditor do TCU no fim de 1991, tomando posse no ano seguinte. Foi auditor do TCU de 1992 a 2004. No meio do caminho foi convocado para ser chefe de gabinete de um dos subprocuradores do Ministério Público de Contas, Walton Alencar Rodrigues, depois escolhido para ser ministro do TCU por meio da vaga dos procuradores, em 1999. Em 2004, Oliveira decidiu prestar concurso para trocar de carreira – passou e se tornou procurador do MPC, cargo que desempenha até o presente momento.⁴⁷

Ao procurador-geral cabe, entre outras responsabilidades, a de formular o parecer do Ministério Público de Contas no processo anual de análise do Balanço Geral da União. No caso supracitado das contas federais de 2014, analisado pelo TCU em outubro de 2015, o parecer do MPC foi assinado pelo então procurador-geral, Paulo Bugarin, que defendeu a rejeição do balanço apresentado pelo Executivo federal. Seu parecer acabou reforçando o voto do relator no processo e a rejeição, defendida por ambos, foi seguida de forma unânime pelos demais ministros do TCU.

45 “A própria figura do edifício – no alto o vigilante sobre a torre, embaixo o vigiado na cela – suscita, enfim, ainda uma outra questão, que é a questão que os escritores políticos de todos os tempos, a começar de Platão, puseram como questão última de toda teoria do Estado: ‘Quem vigia o vigilante?’”, Bobbio, Norberto. (2011).

46 Os próprios integrantes do CNMP concluíram pela não-fiscalização do MPC, em julgamento interno realizado em 23 de agosto de 2016, uma vez que o Ministério Público de Contas não é mencionado no artigo 128 da Constituição como integrante do Ministério Público, mas sim como parte funcional da estrutura dos tribunais de contas. “Ministério Público de Contas não se submete ao controle do CNMP”, acessado em 12/09/2017: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9621-ministerio-publico-de-contas-nao-se-submete-ao-controle-do-cnmp>

47 Villaverde, João. Perigosas Pedaladas – Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. Geração Editorial, p.151, São Paulo: 2016.

O Ministério Público de Contas, no entanto, não tem plena autonomia funcional e administrativa, pontos criticados pelo eminente constitucionalista José Afonso da Silva quando se discutia, no Supremo Tribunal Federal (STF), pela constitucionalidade do ato do Estado do Tocantins de conferir autonomia ao Ministério Público que atua junto ao TCE-TO:

“Confesso que tenho muita dificuldade de entender que os membros de um órgão tenham autonomia funcional, individualmente, prerrogativa que compreende a plena independência de atuação perante os poderes, inclusive perante a Corte junto à qual oficiam, sem que o próprio órgão seja igualmente dotado de tal prerrogativa (...) Sobretudo, não compreendo como o Ministério Público pode integrar a organização administrativa do Tribunal junto do qual exerce o ‘custus legis’. Seria como submeter a Procuradoria-Geral da República à organização administrativa do Supremo Tribunal Federal, ou as Procuradorias-Gerais de Justiça à organização administrativa dos Tribunais de Justiça perante os quais oficiam, por exemplo. Coisa absolutamente impensável. Quando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas era previsto apenas nas leis de organização desse Tribunal ainda seria admissível que ele ficasse dependente da estrutura administrativa deste. Mas, com sua institucionalização pela Constituição, no contexto normativo da organização dos Ministérios Públicos em todas as suas manifestações, não se pode entender a situação jurídica do mesmo modo”.⁴⁸

A falta de autonomia do Ministério Público junto ao TCU, por exemplo, fica clara na análise da chamada Lei Orgânica do TCU, a lei 8.443, de 1992. O inciso 12 do primeiro artigo determina que cabe ao TCU “conceder licença, férias e outros afastamentos aos membros do Ministério Público junto dele, dependendo de inspeção por junta médica” e que o MPC deve ficar fisicamente instalado na própria sede do TCU (artigo 64). Por fim, o MPC conta com “apoio administrativo e de pessoal da secretaria do tribunal” (artigo 83). Nesse caso, a citada evolução da carreira do procurador Júlio Marcelo de Oliveira exemplifica esse dispositivo, uma vez que ele, enquanto auditor concursado, fora chefe de gabinete de Wallton Rodrigues quando este desempenhara as funções de subprocurador e de procurador-geral do Ministério Público de Contas. O próprio Oliveira tem atuado também como diretor da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (ANMPC) e defendido mudanças constitucionais sob a campanha “MudaTC”, que envolve, também, maior autonomia ao MPC.

“Enquanto o Ministério Público judicial se desenvolveu a olhos vistos, se profissionalizando, se equipando, adquirindo os meios necessários para atingir níveis elevados de resultados positivos em sua atuação perante a sociedade, conduzindo grandes operações com vigor e independência como a Lava Jato, o MP de Contas passou a maior parte desse mesmo período (quase três décadas!) lutando nos (ou mesmo contra os) tribunais de contas simplesmente para existir (no estado de São Paulo, o MP de Contas tem apenas 5 anos!), para ter condições materiais mínimas de funcionamento e para ter as prerrogativas de independência funcional de seus membros reconhecidas e respeitadas”.⁴⁹

48 Silva, José Afonso da. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, 2004, p. 12-16. Acessado em 13/09/2017: http://mpc.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/MPC_junto_TCs_Jose_Afonso.pdf

49 Oliveira, Júlio Marcelo de. Autonomia do Ministério Público de Contas interessa a toda a sociedade. Revista Consultor Jurídico, 09/05/2017. Acessado em 12/09/2017: <http://www.conjur.com.br/2017-mai-09/contas-vista-autonomia-ministerio-publico-contas-interessa-toda-sociedade>

O caso de São Paulo, inclusive, é emblemático. Se no TCE-SP, o Ministério Público de Contas foi instituído somente em 2012, no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) sequer Ministério Público existe. As sessões do TCM-SP são feitas à revelia da Constituição e do dispositivo da Lei Orgânica do TCU, que deveria balizar o funcionamento dos demais tribunais de contas do país. A Lei 8.443 determina que as sessões do Tribunal de Contas da União, reservadas ou não, somente podem ocorrer com a participação de ao menos um integrante do Ministério Público de Contas.

Já o caso do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), citado na abertura desse tópico, por meio das críticas em forma de desabafo de um conselheiro, situa-se no campo oposto ao do TCM-SP. Isso porque o Ministério Público de Contas que atua no TCE-PA está instituído e operante há quase cinco décadas. Como para todas as histórias há, no mínimo, dois lados, esse caso não é diferente: o conselheiro critica o fato de o MPC do Pará ter “independência total” e sua lei orgânica ser apenas inferior ao código de Hamurabi em autoritarismo, mas o mesmo caso do MPC do Pará é, na visão do procurador de contas Júlio Marcelo de Oliveira, considerado como “paradigma ideal”:

“O modelo construído historicamente no Pará, em exame pelo STF, é o nosso paradigma de modelo ideal. Um MP de Contas enxuto, ágil, com especialização em contas públicas, atuando em perfeita harmonia, de forma complementar e sinérgica, tanto com os Tribunais de Contas como com o MP judicial, é o que a experiência de mais de cinquenta anos do estado do Pará nos mostra ser não só factível, como ideal”.⁵⁰

Com este modelo brasileiro, o controle externo institucional vem operando desde a Constituição de 1988, isto é, há três décadas. Os 34 tribunais de contas estão vinculados ao Poder Legislativo, mas sua cúpula decisória (ministros e conselheiros) gozam dos direitos da Lei da Magistratura, incluindo o simbólico uso de togas nos julgamentos e o fato de atuarem em estruturas que levam a palavra “tribunal” no nome. Apesar dessa ligação com o Poder Judiciário, os tribunais de contas não contam com fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Sua cúpula decisória é formada majoritariamente por políticos e parentes de políticos e, em muitos casos, são investigados e mesmo condenados na Justiça. A burocracia, exercida por auditores selecionados por concurso público, tem atuação heterogênea pelo país, mas, de modo geral, produz relatórios a partir de investigações que são levados aos ministros e conselheiros para subsidiar as decisões. Além dos auditores há, também, a figura dos “auditores-substitutos”, que são aqueles com o poder de substituição aos ministros e conselheiros em sessões e julgamentos, para suprir ausências dos titulares. Por fim, na terceira camada de análise, há os procuradores do Ministério Público de Contas (MPC), que atuam junto aos tribunais de contas, mas que contam com autonomia relativa e não plena. Tal qual a cúpula decisória, que está “solta” entre os Poderes Legislativo e Judiciário, os procuradores do MPC não fazem parte da estrutura do Ministério Público e, portanto, não tem sua atuação disciplinar e administrativa fiscalizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Como fica o nosso sistema de tribunais de contas na comparação internacional?

⁵⁰ Idem

9. Comparação internacional

O modelo de controle de contas brasileiro, estabelecido na forma de uma “Corte de Contas”, é um dos três da tipologia organizada pelo pesquisador do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Carlos Santiso, em longo estudo sobre o controle externo. Segundo ele, o modelo advém da lei romana e é seguido também na França, na Itália e na Espanha – na América Latina é verificado também em El Salvador.

“O modelo de corte é aquele de um colegiado de auditores ou de um tribunal de conselheiros, dotados de poderes quase judiciais em matérias administrativas, muitas vezes atuando como tribunais administrativos. Esse modelo quase-judicial em formato de Corte privilegia a conformidade legal e financeira em detrimento da auditoria da performance. As ligações com o Legislativo são mais fracas do que no modelo monocrático; mas aqueles com o Judiciário são ambíguos. Como resultado, há recorrentemente incerteza sobre quem é o ‘principal’ nessa relação ‘agente-principal’”.⁵¹ (tradução dos autores)

Os outros dois modelos estabelecidos por Santiso são o monocrático e o de colegiado. No primeiro caso, a instituição de auditoria de contas é liderada por um único auditor-geral e atua, geralmente, como uma organização auxiliar do Legislativo, embora com “ampla autonomia”. Nesse modelo, o foco de auditoria é *ex-post* e não um controle *ex-ante*, e enfatiza a auditoria de performance da política pública e desempenho financeiro do Estado, em vez do controle de conformidade legal. “O controle que eles fazem objetiva a correção e não a penalização”.⁵² Esse é o modelo que prevalece em países anglo-saxões, como nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Canadá. Na América Latina, o modelo é seguido no Chile, na Colômbia, no México e no Peru, sendo que no Chile o modelo é “misto”, uma vez que há grande atenção para a conformidade legal e o controle de performance e mais difuso. Já o modelo de colegiado é um híbrido institucional. Trata-se, segundo Santiso, de uma agência com um colegiado semelhante ao de tribunais, liderado por um colegiado de auditores, mas sem poderes judiciais ou quase-judiciais. Nesse modelo, a instituição de auditoria e controle emite uma opinião sobre a confiabilidade das contas do Executivo para a análise do Legislativo. Esse modelo de colegiado é seguido na Alemanha, na Holanda e na Suécia. Na América Latina são Argentina e Nicarágua os países adeptos dessa instrumentalização.

O TCU foi, portanto, fruto direto do modelo europeu, notadamente francês e espanhol, de controle administrativo das finanças do Estado. Logo no início do século XIX, Napoleão Bonaparte comandava a França e, lá, aplicou uma série de reformas administrativas mais tarde emuladas na América Latina e no Brasil.

“Os franceses haviam se livrado de um centro e criado outro, seguindo um modelo de Estado que concentrava e subordinava os poderes dos governos regionais e locais. Esse modelo se refletia na história da

51 Santiso, Carlos. *The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Routledge, England: 2009, p.1120 (Kindle Edition).

52 Idem.

América Latina. Mais ainda, era enunciado em uma linguagem e num contexto legal que compartilhavam a tradição romana de Espanha e Portugal. As 'audiências' coloniais tinham assumido responsabilidade também pela supervisão administrativa; a lei e a administração estavam vinculadas. Para Napoleão, a criação de um sistema de administração e de Estado exigiu o estabelecimento de regras e procedimentos para tal sistema".⁵³ (grifo nosso)

É com o surgimento dos Estados modernos que o controle das finanças públicas "passou a ser executado de forma sistemática e técnica, em razão da instituição de órgãos especializados".⁵⁴ De acordo com Odete Medauar, o modelo brasileiro de controle de contas, mais semelhante ao francês, é aquele onde a fiscalização ocorre a posteriori, após a realização da despesa. Já outros modelos, como o italiano e o belga, consistem em fiscalização efetuada antes da realização da despesa. "No modelo italiano, o veto prévio acarreta impedimento, absoluto ou relativo, à despesa, no sentido de proibir ou suspender respectivamente o ato submetido ao controle (veto absoluto e veto limitado). No modelo belga só ocorre veto limitado".⁵⁵

Já o Government Accountability Office (GAO), dos Estados Unidos, tem perfil um pouco distinto. Embora um dos pais fundadores dos Estados Unidos e da Constituição americana, James Madison, já escrevesse claramente sobre a necessidade de controlar a administração pública nos *Federalist Papers* (publicados entre 1787 e 1789), o GAO só viria a ser criado em 1921 – cerca de trinta anos depois do nosso TCU, portanto. Diferente do modelo francês-espanhol-português, emulado no Brasil e na América Latina como um todo, o GAO tem como base de funcionamento um modelo mais semelhante com o britânico (exercido pelo Comptroller and Auditor General, criado em 1866).

Diferente do TCU, que está associado ao Poder Legislativo, mas tem o corpo diretivo ligado ao Poder Judiciário, o GAO tem vinculação clara: está ligado ao Congresso norte-americano, isto é, ao Poder Legislativo. Ao GAO não cabe estabelecer multas ou breçar administrativamente atos federais. Mas seu poder de fiscalização é total – tem acesso a todos os processos, de todos os Poderes e agências do governo. Sua força, dentro e fora da administração pública, é grande, mas exercida de forma distinta daquela do TCU brasileiro. O diretor-geral ("Comptroller General") tem mandato fixo de 15 anos e é escolhido pelo presidente da República a partir de uma lista de candidatos formulada pelo Congresso. O GAO tem o poder de auditar todas as operações federais, a partir do requerimento do Congresso, para inspecionar como os recursos públicos são gastos, a efetividade de programas federais e alegações de atividades impróprias ou ilegais. Além disso, a agência fiscalizadora norte-americana também produz relatórios com análises de auditorias e propostas de melhorias a programas e ações do governo federal. "Nós sugerimos ao Congresso

53 Spink, Peter (1998). Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa, em "Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial", FGV Editora, 7ª Edição, 2006, páginas 151-152.

54 Campelo, Valmir et al (2003). O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, em "O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais". Belo Horizonte: Fórum, 2003.

55 Medauar, Odete. Controle da Administração Pública. Revista dos Tribunais, São Paulo: 1993, p.114.

e a agências federais sobre maneiras de tornar o governo mais eficiente, efetivo, ético e responsável”, apregoa o GAO.⁵⁶

Para além da semelhança de “missões” entre o GAO e o TCU, destacamos aqui o tamanho de cada estrutura. O orçamento previsto para o GAO no presente ano de 2017 é de US\$ 567,8 milhões (ou pouco mais de R\$ 1,8 bilhão, com o dólar a R\$ 3,20). Trata-se de um volume semelhante aos R\$ 2 bilhões estipulados para o TCU em 2017. Também o número de servidores de cada instituição fiscalizadora é aproximado – são 3,1 mil no GAO e 2,7 mil no TCU,⁵⁷ dos quais pouco menos de 1%, ou 21 funcionários, trabalhavam em cargos de comissão. O TCU também fiscaliza um orçamento muitas vezes inferior ao fiscalizado pelo GAO. Em 2017, o orçamento federal brasileiro contava com uma previsão de R\$ 3,5 trilhões em gastos. Neste mesmo ano, o orçamento federal dos Estados Unidos previa gastos da ordem de R\$ 11,7 trilhões (com o dólar cotado a R\$ 3,20 para o cálculo). Ou seja, o TCU conta com um orçamento próprio maior do que o GAO para fiscalizar gastos federais mais de três vezes inferiores que aqueles inspecionados pelo órgão de controle norte-americano.

Seguindo a terminologia de McCubbins e Schwartz, ambos exercem o controle sob a forma do “alarme de incêndio”, em vez da “patrulha de polícia”. A forma “patrulha de polícia” seria aquela em que os órgãos de controle estariam, a todo momento, “fazendo a ronda” da administração pública. Mas sem deter a autonomia e os recursos para realizar o controle fiscalizatório da administração pública *a priori*, tanto o TCU quanto o GAO são acionados por agentes externos (imprensa, advogados, Congresso etc.), que fazem soar o alarme de incêndio sobre uma área e, assim, determinam a entrada em ação dos auditores de controle. “Mesmo que a autoridade legal continue a caber aos políticos eleitos, a supervisão do tipo ‘alarme de incêndio’ é um mecanismo de *accountability* da burocracia para os cidadãos”, anota o cientista político polonês Adam Przeworski.⁵⁸

10. Conclusão

O Brasil pode estar novamente em meio a uma “década perdida”. A dívida bruta do setor público consolidado saltou mais de 20 pontos percentuais como proporção do PIB em apenas três anos (junho de 2014 ante junho de 2017), se aproximando de 75% do PIB. Três Estados da federação estão em situação de calamidade financeira (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e junto de outros governos estaduais (como Rio Grande do Norte e Paraná, por exemplo) tem atrasado o pagamento a fornecedores e mesmo para servidores públicos estaduais. Como que a situação das contas públicas – nacionais, estaduais e municipais – se deteriorou tanto se o país conta com tribunais de contas? O que estavam fazendo essas instituições

56 “About GAO”, site oficial, acessado em 02/06/2017 - <https://www.gao.gov/about/index.html>

57 Os dados foram levantados pelo auditor Alexandre Manir Sarquis, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), no artigo “Como o nosso Tribunal de Contas se compara ao de outros países”, publicado em 02/02/2017 no jornal Carta Forense <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/como-o-nosso-tribunal-de-contas-se-compara-ao-de-outros-paises/17315>

58 “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal”, pg 58, in “Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial”, organizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro, FGV Editora, 7ª Edição, 2006.

que existem única e exclusivamente para zelar pela organização contábil do setor público? Por que governos hoje literalmente quebrados sempre tiveram suas contas aprovadas pelos tribunais de contas?

O presente trabalho buscou responder essas inquietações a partir da análise da estrutura dos tribunais de contas à luz dos acontecimentos recentes. Aproveitando-se da teoria de agente-principal e do sistema de acompanhamento de “alarme de incêndio” de Przerworsky, McCubbins e Schwartz, respectivamente, foi discutido inicialmente o arcabouço institucional do controle externo e das contas públicas a partir da redemocratização (1985) e da Constituição (1988), a partir de trabalhos acadêmicos na Ciência Política, no Direito e na Administração Pública. A estrutura organizacional do controle externo institucional brasileira foi separada em três para fins de estudo: 1) cúpula diretiva (ministros do TCU e conselheiros dos TCEs e TCMs); 2) burocracia técnica (os auditores); 3) os procuradores do Ministério Público de Contas. Cada um desses anéis foi aqui analisado. O papel dos auditores, dos ministros do TCU e também do MPC foi analisado aqui no recente caso das “pedaladas fiscais” do governo federal, que monopolizou as atenções nacionais nos anos de 2014 a 2016. Mas todos também foram analisados de uma perspectiva mais estrutural.

Parte da resposta para o questionamento sobre o papel dos tribunais de contas aprovando as administrações públicas nacionais e subnacionais (Estados e municípios) imediatamente antes da explosão de grave crise fiscal pode vir da formação essencialmente política da cúpula diretiva. Cinco dos sete conselheiros do TCE-RJ foram presos em março de 2017, a partir da delação de um sexto conselheiro - investigados por crimes de corrupção passiva, acusados de terem recebido propina do esquema liderado pelo então governador Sérgio Cabral (PMDB) para fazer vista grossa às contas fiscais e continuarem aprovando o balanço do governo. Seis meses depois, em setembro do mesmo ano, cinco dos sete conselheiros do TCE-MT foram afastados por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) depois que o ex-governador Silval Barbosa (PMDB) afirmou, em delação premiada, que eles recebiam propina para aprovar os contratos fechados pelo governo para as obras voltadas a Copa do Mundo de 2014. No campo federal, o TCU tem quatro dos 9 ministros em investigação por crimes de corrupção passiva e organização criminosa. Com raras exceções, os integrantes do corpo diretivo das Cortes de Contas são políticos (ex-deputados federais e estaduais, ex-vereadores, ex-prefeitos, ex-chefes de partidos, ex-secretários de governo) ou parentes de políticos (há irmãos e irmãs, pais e mães, filhos, primos e tios de prefeitos, governadores, deputados e senadores nos tribunais de contas brasileiros). Os ministros do TCU e os conselheiros dos TCEs e TCMs gozam de uma situação curiosa: embora os tribunais de contas sejam, pela Constituição, órgãos de auxílio ao Poder Legislativo, as cúpulas diretivas tem seus vencimentos e direitos vinculados ao Poder Judiciário. Além disso, eles usam toga durante as sessões plenárias e julgamentos, estão vinculados à Lei da Magistratura e trabalham em

instituições que levam “tribunal” no nome. Apesar disso, não contam com fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Não há controle sobre o controlador.

Os auditores e procuradores, por outro lado, são escolhidos por concurso público, mas não há uma estrutura clara e homogênea de carreira para as duas categorias. Há casos em que os auditores despacham dos gabinetes dos conselheiros, como no TCE-SE, e outros onde a autonomia é clara, como ocorre no TCU. Mas, também na burocracia, há “auditores e auditores”, uma vez que se consolidou a figura do “auditor-substituto”, nome dado ao técnico que tem o poder de substituir os conselheiros e ministros, podendo participar de julgamentos.

No caso dos procuradores do Ministério Público de Contas há, também, a falta de controle sobre o controlador. Sem fazer parte da estrutura do Ministério Público da União (MPU), os chamados procuradores de contas não têm sua atuação avaliada e fiscalizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Por outro lado, os procuradores dependem da boa vontade dos tribunais – no TCM de São Paulo não foi instituído o MPC até o presente momento. Instituídos pela Constituição de 1988 como parte integrante dos tribunais de contas, os Ministérios Públicos de Contas lutam, também, para obter autonomia nas 34 Cortes de Contas brasileiras.

O trabalho também apresenta uma breve comparação internacional, posicionando o modelo brasileiro de acompanhamento das contas fiscais da administração pública por colegiados “quase-judiciais” em meio aos outros modelos colocados em prática no mundo, incluindo o sistema americano, onde há o Government Accountability Office (GAO).

Por fim, a análise aqui deixa evidente que os tribunais de contas constituem importante agenda de pesquisa no Brasil, em especial no presente contexto de redesenho institucional, dada a maturidade atingida pela Constituição de 1988, e de grave crise fiscal – e estrutural – do setor público brasileiro, em todas as esferas. Não à toa, figuram no Congresso Nacional algumas emendas constitucionais que buscam alterar a composição da cúpula diretiva dos tribunais de contas, reduzindo, ou mesmo acabando, com as indicações políticas para ministros e conselheiros, introduzindo critérios técnicos e atração por concurso público. As alterações propostas também envolvem a organização da carreira de auditor e a autonomia do Ministério Público de Contas. Há também medidas que consideramos da maior importância, que introduzem um controle sobre os controladores, seja pela permissão que o CNJ fiscalize o trabalho das Cortes de Contas seja pela criação de um novo órgão, o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

Crises, por mais duras que sejam, forçam mudanças porque fazem as sociedades olharem para o sistema que deu errado – cujas crises são a manifestação de fracasso mais clara – e propor modificações.

11. BIBLIOGRAFIA

- ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2016.
- ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho, "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público", em Burocracia e Política no Brasil, FGV Editora: 2010.
- ASSONI FILHO, Sérgio. Transparência fiscal e democracia. Nuria Fabris Editora, Porto Alegre: 2009.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011, 12ª reimpressão.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova Revista de Cultura e Política, n.45, São Paulo: 1998.
- CAMPELO, Valmir et al. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, em O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003
- ESTEVA MARTINS, Carlos. Governabilidade e controles. Revista de Administração Pública, v.23, n.1, Rio de Janeiro: 1989.
- FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Parceiras, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, v.35, n.1, Rio de Janeiro: 2001.
- MACEIRA, Leonardo dos Santos. Auditor constitucional dos tribunais de contas: natureza e atribuições. Revista do TCU, n.116, set-dez 2009, Brasília
- MACIEL, Pedro Jucá. "O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias", em Finanças Públicas, Editora Record, Rio de Janeiro: 2016.
- MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. Revista dos Tribunais, São Paulo: 1993
- MCCUBBINS, Matthew e SCHWARTZ, Thomas, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", American Journal of Political Science 28: 1984.
- MONTESQUIEU. O espírito das leis. Editora Martins Fontes, São Paulo: 2000.
- PRZEWORSKI, Adam, "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal", em Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, FGV Editora: 1998
- 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 em Administração Pública e Governo, FGV-SP: 2017.
- SADEK, Maria T. e ARANTES, Rogério. "A importância da reforma judiciária", capítulo de Reforma do Judiciário. Fundação Konrad-Adenauer. São Paulo: 2001.
- SANTISO, Carlos. The Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond. Routledge, England: 2009.
- SAKAI, Juliana e PAIVA, Natália. Quem são os conselheiros dos tribunais de contas? Transparência Brasil: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016%20F.pdf>
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, v.51, n.1, Rio de Janeiro: 2017.
- SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa, em Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, FGV Editora, 7ª Edição, 2006.
- TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; LOUREIRO, Maria Rita e MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. Revista de Administração Pública, v.43, n.4, Rio de Janeiro: 2009.
- VILLAVARDE, João. Perigosas Pedaladas – Os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. Geração Editorial, São Paulo: 2016