



Wanda Claudia Galluzzi Nunes

**CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS
PÚBLICOS: a denúncia aos Tribunais de Contas
como mecanismo de *accountability* horizontal
socialmente provocada**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Lúcia de Lyra Tavares

Rio de Janeiro
Junho de 2007



Wanda Claudia Galluzzi Nunes

**CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS
PÚBLICOS: a denúncia aos Tribunais de Contas
como mecanismo de *accountability* horizontal
socialmente provocada**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Orientadora: Prof^a. Ana Lúcia de Lyra Tavares

Orientadora
Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof^a. Maria Arair Pinto Paiva

Faculdade de Direito – UFF/RJ

Prof^a. Gisele Guimarães Cittadino

Departamento de Direito - PUC-Rio

Prof. João Pontes Nogueira

Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Wanda Claudia Galluzzi Nunes

Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Arquiteta pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Especialista em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Analista (Área de Controle Externo) do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e docente de sua Escola de Contas e Gestão.

Nunes, Wanda Claudia Galluzzi

Controle social dos gastos públicos : a denúncia aos Tribunais de Contas como mecanismo de accountability horizontal socialmente provocada / Wanda Claudia Galluzzi Nunes ; orientadora: Ana Lúcia Lyra Tavares. – 2007.

111 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Controle social. 3. Denúncia. 4. Tribunal de Contas. 5. Finanças públicas. 6. Patrimonialismo. 7. Transparência. 8. Sociedade civil. 9. Fiscalização. 10. Responsabilidade fiscal. I. Tavares, Ana Lúcia de Lyra . II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

Mais uma vez, a Deus, a razão de todas as coisas – e também desta.

À Professora Ana Lúcia de Lyra Tavares, pela orientação, estímulo e conhecimentos transmitidos.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio.

Aos colegas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que, de diversas maneiras, contribuíram para a realização deste trabalho; em especial, a Paulo Roberto Vieira de Almeida, Márcio Jandre Ferreira, Luiz Antônio Lage Rosa e Walter Augusto Azevedo.

Aos colegas da PUC-Rio; em especial, a Enzo Bello.

À minha querida família.

Resumo

Nunes, Wanda Claudia Galluzzi; Tavares, Ana Lúcia de Lyra. **Controle social dos gastos públicos**: a denúncia ao Tribunal de Contas como mecanismo de *accountability* social dos gastos públicos. Rio de Janeiro, 2007. 111 p. Dissertação de mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Fenômenos historicamente recentes como a crise do Estado Democrático de Direito e a globalização têm promovido mudanças importantes nas formas de participação da sociedade civil. Em que pese o declínio da confiança nos governos e instituições, o apoio aos ideais democráticos cresce, ensejando o surgimento de cidadãos dispostos a demandar maior responsabilização dos governantes, o que pode ser designado como *accountability*. Assim, ao lado dos mecanismos tradicionais de limitação do poder, como a representação e o sistema de freios e contrapesos, surge o controle social. Este, quando agregado ao monitoramento exercido por agências estatais de fiscalização, é classificado como *accountability* horizontal socialmente provocada, modalidade na qual cidadãos e instituições unem esforços para uma responsabilização mais efetiva de agentes públicos/políticos por eventuais condutas irregulares. Este fenômeno tem apresentado expansão crescente na América Latina e, particularmente, no Brasil, em especial a partir da democratização ocorrida no final do século XX e da promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre os diversos mecanismos de *accountability* inaugurados pelo Texto Maior, destaca-se, no campo dos gastos públicos, a denúncia aos Tribunais de Contas por ilegalidades e irregularidades. A partir da criação do instituto, estas entidades vêm realizando um movimento crescente de abertura à sociedade civil, intensificado pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, para a expansão da parceria entre estes atores, alguns desafios precisam ser vencidos: os Tribunais de Contas devem privilegiar a independência, a transparência, a agilidade e o enfoque educativo, enquanto a sociedade civil ainda necessita encarar a *accountability* como uma exigência central num país democrático e republicano.

Palavras-chave

Accountability, controle social, denúncia, Tribunal de Contas, finanças públicas, patrimonialismo, transparência, sociedade civil, fiscalização, responsabilidade fiscal.

Abstract

Nunes, Wanda Claudia Galluzzi; Tavares, Ana Lúcia de Lyra. **Social control of public expenditure:** the denunciation to the Courts of Account as a mechanism of horizontal accountability activated by civil society. Rio de Janeiro, 2007. 111 p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Historically recent phenomena such as the crisis of the Democratic State and globalization have promoted important changes in the forms of participation of civil society. Despite the decline in trust of governments and institutions, the support to democratic ideals has grown, allowing the emergence of citizens willing to demand more responsibility from governors, which can be designated as accountability. Therefore, along with the traditional mechanisms of power suppression, such as the system of checks and balances, social control arises. This, when used together with the monitoring exercised by public inspection agencies, is defined as horizontal accountability activated by civil society, in which citizens and institutions gather efforts in order to promote a more effective charge of responsibility from public agents and politicians in case of misconducts. This phenomenon has presented a growing expansion in Latin America and particularly in Brazil, especially after the process of democratization occurred in the end of the twentieth century and with the promulgation of the Federal Constitution in 1988. Among the several mechanisms of accountability created by the Main Text, one which can be pointed out in the area of public expenditure is the denunciation of illegalities and irregularities to the Courts of Account. Since the creation of the institute, these entities have performed a growing movement of opening to civil society, intensified by the Fiscal Responsibility Law. However, for the expansion of the partnership among these actors, some challenges must be overcome: the Courts of Account shall privilege independence, transparency, agility and educational approach, whereas civil society still needs to face accountability as a fundamental demand in a democratic republican country.

Key-Words

Accountability, social control, denunciation, Courts of Account, public finance, patrimonialism, transparence, civil society, inspection, fiscal responsibility.

Sumário

| | |
|---|----|
| 1. Introdução..... | 12 |
| 2. <i>Accountability</i> e o controle do poder..... | 15 |
| 2.1. O controle do poder..... | 15 |
| 2.2. <i>Accountability</i> | 16 |
| 2.2.1. Origem e conceito..... | 16 |
| 2.2.2. Classificação: modalidades..... | 19 |
| 2.2.2.1. Vertical..... | 21 |
| 2.2.2.2. Horizontal..... | 22 |
| 2.2.2.3. Social..... | 25 |
| 2.2.3. Interações entre as diversas modalidades de <i>accountability</i> | 28 |
| 3. <i>Accountability</i> , cultura e apoio políticos..... | 31 |
| 3.1. Cultura e apoio políticos..... | 32 |
| 3.2. O crescimento dos cidadãos críticos..... | 35 |
| 4. <i>Accountability</i> no Brasil..... | 37 |
| 4.1. O contexto latino-americano..... | 37 |
| 4.2. <i>Accountability</i> , cultura e apoio políticos no Brasil..... | 39 |
| 4.2.1. Cultura política..... | 40 |
| 4.2.2. Apoio político..... | 48 |
| 4.3. <i>Accountability</i> na Constituição Federal de 1988..... | 50 |
| 4.3.1. <i>Accountability</i> vertical..... | 51 |
| 4.3.2. <i>Accountability</i> horizontal..... | 54 |
| 4.3.3. <i>Accountability</i> social..... | 58 |
| 5. A denúncia aos Tribunais de Contas como mecanismo de <i>accountability</i> horizontal socialmente provocada..... | 61 |
| 5.1. Tribunais de Contas no Brasil: origem e evolução histórica..... | 61 |
| 5.2. Desenho institucional dos Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988..... | 68 |

| | |
|--|-----|
| 5.3. A denúncia aos Tribunais de Contas..... | 75 |
| 5.3.1. Origem e disciplina legal..... | 75 |
| 5.3.2. O uso do direito de denunciar..... | 78 |
| 5.3.3. Caracterização como mecanismo de <i>accountability</i> horizontal socialmente provocada..... | 80 |
| 5.3.4. Desafios e perspectivas..... | 83 |
| 5.3.4.1. Transparência..... | 84 |
| 5.3.4.2. Maior conhecimento do direito de denunciar pelos cidadãos..... | 87 |
| 5.3.4.3. Credibilidade nas apurações e suas conseqüências..... | 90 |
| 6. Conclusão..... | 95 |
| 7. Referências bibliográficas..... | 97 |
| 8. Anexo..... | 105 |

Lista de siglas

- Amarribo - Amigos Associados de Ribeirão Bonito
- CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- GAO - *United States General Accounting Office*
- Intosai - *International Organization of Supreme Audit Institutions*
- LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
- NAO - *National Audit Office*
- OAG - *Office of the Auditor General of Canada*
- OEA - Organização dos Estados Americanos
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- Promoex - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
- SUS - Sistema Único de Saúde
- TC's - Tribunais de Contas
- TCE - Tribunal de Contas do Estado
- TCU - Tribunal de Contas da União