

## 5

### **A denúncia aos Tribunais de Contas como mecanismo de *accountability* horizontal socialmente provocada**

#### 5.1

##### **Tribunais de Contas no Brasil: origem e evolução histórica**

Muito embora a história registre várias iniciativas destinadas a implantar um órgão de controle financeiro no país durante o período da Monarquia<sup>70</sup>, sua instituição se deu apenas com o advento da República, por intermédio do Decreto 966-A, de 07 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas. Mais tarde, com a Constituição de 1891, a proposta se consolidou, ganhando sede constitucional, por sugestão de Ruy Barbosa. O sucesso na implantação da entidade se deveu às condições propícias que o país apresentava naquele momento. Os ideais republicanos eram perfeitamente afinados com as noções de limitação do poder e de responsabilização dos governantes, tão bem levadas a efeito por um órgão de controle financeiro<sup>71</sup>. Assim, é o próprio Ruy Barbosa (1934, p. 425-427) quem afirma que

Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência que uma sociedade política pode exigir de seus representantes.

Refiro-me à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana [...]. É entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução.

O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganiza-lo e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas [...].

É inegável a constatação de que o gênio e a influência de Ruy Barbosa, então ministro da fazenda, contribuíram para favorecer a criação da instituição, assim como é inegável que a crise fiscal característica do início do período

---

<sup>70</sup> Como as propostas do Visconde de Barbacena, em 1826, do Marquês de Abrantes, em 1838 e de Manuel Alves Branco, em 1845, entre outros (cf. Gualazzi, 1992).

<sup>71</sup> Britto (2005, p. 74) destaca que “é essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração”.

republicano<sup>72</sup> também reclamava providências urgentes quanto ao controle dos gastos públicos, propiciando, igualmente, o surgimento do Tribunal de Contas.

Na exposição de motivos que justifica a criação dos Tribunais de Contas<sup>73</sup>, Ruy Barbosa salienta a existência de dois modelos paradigmáticos: o francês e o italiano. O modelo europeu continental de controle financeiro se caracteriza pela colegialidade e por exercer funções judiciais ou quase-judiciais, freqüentemente com atribuições sancionatórias. O que diferenciava os Tribunais italianos dos franceses, na realidade, era o momento do controle. O primeiro o exercia *a priori* e o segundo, *a posteriori*. A proposta do eminente republicano recomendava a adoção do modelo italiano. Ruy acreditava que a fiscalização posterior pouca efetividade teria, dado que a correção de eventuais danos ao erário seria muito mais difícil do que sua prevenção. Além disso, a necessária celeridade de um processamento prévio de controle formataria uma instituição muito mais ágil do que aquela que se movimentava a reboque da Administração Pública.

Consagrado constitucionalmente o modelo italiano de controle financeiro por intermédio do art. 89 da Lei Maior de 1891, o Tribunal de Contas só veio a ser instalado em 1893, após a edição do Decreto nº 1.666, de 1892, que regulamentou a instituição, estabelecendo a atribuição de *veto absoluto* aos atos de despesa considerados irregulares. Com isso, não tardaram a surgir os efeitos resultantes de um controle avesso à excessiva centralização do Poder Executivo, tão característica no país. Analisando o desempenho da instituição, Ruy Barbosa (1934, p. 446) afirma que “No Brasil, porém, o Executivo nunca se acostumou a esse freio. Reguingando contra ele por todos os meios, só o não tem iludido quando absolutamente não o pode”. A necessidade de visto prévio da Corte de Contas aos atos de despesa criava hostilidades permanentes entre o Tribunal e o Poder Executivo, a tal ponto que, em 1896, apenas três anos após sua instalação, sofria a instituição a primeira reforma importante, com a substituição do veto absoluto, oriundo do modelo italiano, pelo veto relativo, oriundo do modelo belga. Este era caracterizado pelo registro, sob protesto, do ato inquinado pela Corte de Contas, cabendo ao Congresso Nacional a comunicação da situação ao presidente da República.

---

<sup>72</sup> Segundo Carvalho (1989), a crise dos cafeicultores, resultado da abolição da escravidão, associada à necessidade do governo republicano de angariar simpatias, deu ensejo à emissão irrefreada de moeda sem nenhum lastro – e à conseqüente febre especulativa.

<sup>73</sup> Cf. Barbosa, 1934, p. 425-458 (vol. VI).

Os Tribunais de Contas estaduais surgiram no cenário nacional pouco a pouco, a partir do advento da federação, como se deu no Piauí e na Bahia em 1891 e em São Paulo em 1921. O modelo adotado reproduzia aquele proposto por Ruy Barbosa para a instituição federal.

O controle financeiro foi sendo consolidado durante a Velha República por meio da edição de novos diplomas normativos. A história registra, entretanto, que as Cortes de Contas sofreram sucessivos revezes em momentos autoritários. Em 1930, por exemplo, a Revolução determinou uma redução nas ações das Cortes de Contas, acarretando até mesmo a extinção de alguns Tribunais estaduais, como os do Piauí e São Paulo. A revitalização da instituição somente aconteceu por meio da democrática Constituição de 1934, o que incentivou a implantação de Tribunais de Contas nos estados do Ceará, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Mas a normalidade teve vida curta: a Constituição de 1937, promulgada na vigência do Estado Novo, fragilizou o Poder Legislativo e limitou bastante a atuação do Tribunal de Contas, delegando sua estruturação à lei ordinária e determinando sua integração à estrutura do Ministério da Fazenda. O processo de redemocratização iniciado em 1946 deu novo impulso ao controle externo, restaurando as atribuições contidas na Constituição de 1934, o que explica a criação, nesta época, de diversas Cortes de Contas estaduais.

Durante muitas décadas, a instituição funcionou segundo o paradigma do controle prévio, exercendo, de um modo geral, um papel de pouco destaque na estrutura política nacional, face à possibilidade de superação das restrições impostas pelos órgãos e entes controlados, resultante da fragilidade do veto apenas relativo.

Na segunda metade do século XX, o cenário era de agravamento das tensões incidentes sobre o Estado-Nação e seu aparato administrativo, cujo perfil excessivamente intervencionista nos campos econômico e social gerou uma crise fiscal sem precedentes. Por um lado, a regulação excessiva não se coadunava com as exigências do capitalismo globalizado, ansioso por maior flexibilidade e liberdade nas negociações. Por outro, o crescimento das demandas sociais, no âmbito do Estado do Bem Estar Social, evidenciou a incapacidade dos governos em ofertar serviços públicos nos níveis esperados. A sobrevivência do Estado dependia, assim, de uma redefinição de seu papel em relação ao mercado e à sociedade civil.

Como consequência, na década de 60, começaram a ser propostos novos modelos de Administração Pública, uma vez que, àquela época, ainda havia a expectativa de reversão dos problemas do Estado por meio de uma maior eficiência governamental, especialmente no que se refere aos gastos públicos.

O Brasil também foi afetado por este quadro, de início, timidamente e, depois, de forma mais expressiva. Com isso, o Direito Público brasileiro sofreu mudanças significativas nos anos 60. Algumas das mais importantes foram a reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200/67 e a edição da Lei nº 4.320/64, estabelecendo normas gerais de direito financeiro e orçamentário. Procurava-se implementar uma Administração Pública mais moderna, descentralizada, desburocratizada e eficiente. A par disso, a instituição do orçamento-programa, que determinava, entre outras providências, o planejamento e a indicação dos resultados esperados da atividade estatal, era um avanço no sentido de tornar mais objetivas, claras e controláveis as inversões de valores efetuadas pelo poder público.

Este cenário exigia uma consequente modernização também dos controles. A fiscalização tradicional, calcada na obediência a formalidades e a verificações de conformidade<sup>74</sup> não atendia de modo eficiente às demandas crescentes de aprimoramento da máquina administrativa.

A necessidade de reconfiguração do controle financeiro já constituía, à época, uma preocupação internacional. Em 1959, a Intosai, associação que congrega Tribunais de Contas e Controladorias dos países-membros da Organização das Nações Unidas, recomendava, em Congresso realizado no Brasil, a realização de avaliações voltadas para os resultados da ação governamental, especialmente sob os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. Foram os países anglo-saxões – e suas entidades fiscalizadoras superiores - os pioneiros no campo das auditorias voltadas para resultados: nos Estados Unidos, o GAO; no Reino Unido, o NAO e no Canadá, o OAG implementaram as primeiras experiências neste sentido. A precedência destas instituições no campo do

---

<sup>74</sup> Verificações de conformidade são aquelas voltadas para a mera comparação entre a operação examinada e seus requisitos legais e/ou formais, independentemente do exame de requisitos relacionados à legitimidade, economicidade, eficiência e outros critérios de mérito.

controle operacional<sup>75</sup> evidencia o quanto este tipo de fiscalização se coaduna ao sistema pericial das instituições anglo-saxãs, uma vez que sua principal função é a de identificar *deficits* de gestão e recomendar/monitorar medidas de otimização.

O cenário, portanto, parecia propício à implantação de um controle externo voltado para exames de mérito no Brasil, tanto mais que, por intermédio da Constituição de 1967, foi adicionada expressamente ao rol de atribuições do Tribunal de Contas a *auditoria*. Esta é uma modalidade de verificação destinada a avaliar a gestão administrativa, para além de requisitos de mera conformidade legal. Mas o fato é que a mudança de paradigma não aconteceu. Como afirma Féder (1997, p. 90)

seja porque o texto não tenha sido mais claro ou mais incisivo, seja porque o país estivesse viciado por século e meio de prática do sistema antigo, seja pela resistência dos órgãos de controle em acolher a inovação, a verdade é que passamos a conviver ainda com os mecanismos anteriormente vigentes, já que especialmente os Tribunais de Contas não tomaram conhecimento da auditoria, não se dando conta da alteração verificada [...].

Como bem avaliado pelo autor, a rejeição do controle voltado para resultados reflete o desajuste do quadro receptor brasileiro a este modelo jurídico<sup>76</sup>. Faltava-nos, à época, a cultura da Administração Pública gerencial, eficiente, responsável. Faltava-nos a mitigação do poder excessivamente centralizado do Executivo, o que é um requisito para avaliações que fogem à mera observância de formalidades. Faltava-nos a implementação efetiva dos orçamentos-programa, com indicação de resultados objetivos e aferíveis da ação administrativa. E faltava-nos, finalmente, a consciência do valor das entidades de controle financeiro na estrutura político-administrativa brasileira.

As condições necessárias à implantação de fiscalizações direcionadas aos resultados da atividade administrativa, características do modelo anglo-saxão, começaram a se verificar no Brasil apenas a partir dos anos 80, quando alguns fatores importantes promoveram a alteração do quadro receptor nacional.

A primeira mudança importante foi a redemocratização. Havia indícios de mitigação da excessiva centralização do Executivo, o que favorecia o

---

<sup>75</sup> A expressão *fiscalização operacional* designa os tipos de verificações incidentes sobre as operações de uma entidade, no que se refere à qualidade de sua gestão, em especial sob o critério dos três “e”: economicidade, eficiência e eficácia.

<sup>76</sup> Para um estudo sobre a recepção de modelos jurídicos estrangeiros, cf. Tavares, 1991.

fortalecimento dos demais Poderes e, em consequência, da função de controle financeiro cuja titularidade pertencia ao Legislativo. Ao lado disso, a crescente participação popular ensejou uma demanda maior por *accountability*, o que contribuía também para a implementação de controles mais eficientes.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um elemento crucial para a recepção do modelo de controle com enfoque sobre resultados. Além de ampliar substancialmente as atribuições da Corte de Contas, conferindo-lhe maiores e mais relevantes funções, a Lei Maior estabeleceu expressamente a possibilidade da execução de *auditorias operacionais*, integrando assim ao Direito positivo o instituto.

De sua parte, antes mesmo de 1988, o Tribunal de Contas da União buscou especialistas do GAO, órgão de controle financeiro americano, para ministrar capacitação a seus servidores, na tentativa de incorporar elementos de seu modelo fiscalizatório à Corte brasileira<sup>77</sup>.

Mas o impulso definitivo à adoção deste paradigma ocorreu na década de 90. Naquele período, houve um agravamento das crises fiscais em alguns países, com consequências sobre diversas nações espalhadas pelo globo. A incapacidade de financiamento do Estado era evidente. Neste contexto, reformular o aparato administrativo era inevitável, sob pena de total colapso fiscal. Este movimento foi denominado de reforma estrutural.

A reforma estrutural também atingiu o Brasil. Em 1995, iniciou-se um amplo processo de mudanças, dentre as quais aquela destinada a reestruturar a administração pública, tendo como base o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Suas prioridades eram

tornar a administração pública mais flexível e eficiente; reduzir seu custo; garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade, ao mesmo tempo em que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 11).

O ponto culminante do processo de revisão administrativa foi a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 05.06.1998, que se concentrava especialmente sobre três aspectos da gestão pública: a disciplina jurídica de seus agentes, a

---

<sup>77</sup> Para uma detalhada descrição dos instrumentos de cooperação firmados entre o TCU e entidades fiscalizadoras anglo-saxãs, cf. Bastos, 2002.

qualidade dos serviços prestados e o controle de gastos. A Exposição de Motivos que acompanhava a proposta deixava claro o posicionamento do Poder Executivo:

Para este governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto de mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise. [... As reformas] estão direcionadas para o delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição de controles formais pela avaliação de resultados (JOBIM, Nelson *et al.*<sup>78</sup>, *apud* PEREIRA JÚNIOR, p. 1-2, 1999).

Finalmente, um importante fator de mudança foi a necessidade de ajuste fiscal. Num ambiente globalizado, o crescimento econômico e a estabilidade de cada país deixaram de ser uma questão interna, pois os reflexos de crises localizadas interferiam nas economias de países vizinhos e no cenário mundial. Estas condições conferiram ao ajuste fiscal e, mais especificamente, à transparência na gestão fiscal, um papel extremamente importante na expansão do capitalismo globalizado. Entidades como o Fundo Monetário Internacional passaram a incentivar iniciativas que contribuíssem para uma gestão fiscal responsável.

O princípio da transparência dos atos de gestão assumiu tal relevância no concerto das nações, que o Fundo Monetário Internacional resolveu elaborar um Manual sobre transparência fiscal [...] contendo princípios específicos e normas referentes às boas práticas de gestão fiscal, com estas representando um padrão [...] que é considerado, pelo FMI, apropriado para garantir ao público e aos mercados de capital que existe um quadro suficientemente completo da estrutura e das finanças do governo para permitir a avaliação fidedigna da solidez da posição fiscal dos países (MILESKI, 2002, p. 27).

Nesta esteira, Estados Unidos, Nova Zelândia e União Européia editaram, na década de 90, as primeiras normas no campo da transparência da gestão fiscal, enquanto o Brasil, alguns anos depois, trouxe a lume a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), inspirada no modelo neozeolandês.

A LRF tem como meta consolidar um regime fiscal inédito no país, estabelecendo princípios norteadores para uma gestão fiscal responsável. Um dos

---

<sup>78</sup> Trecho da Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18.08.1995, encaminhada à Presidência da República pelos Ministros de Estado Nelson Jobim, Pedro Malan, Reinhold Stephanes, Paulo Renato de Souza, Luiz Carlos Bresser Pereira e José Serra.

aspectos mais distintivos do novo diploma foi a ampliação das formas de controle, com a expansão significativa das atribuições dos Tribunais de Contas. Trata-se de uma fiscalização que incide especialmente sobre o atingimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias, assim como sobre a obediência a diversas restrições fiscais.

Além destas inovações, outro fator relevante para uma reconfiguração das Cortes de Contas em direção a um controle mais eficiente é a implementação do PROMOEX, Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros. Trata-se de um programa de projetos múltiplos a serem executados de forma descentralizada pelos Tribunais de Contas nacionais, à exceção do TCU, tendo como objetivo central fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da LRF. O PROMOEX, realizado com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi ajustado em outubro de 2005, tendo como principais componentes o desenvolvimento de redes interinstitucionais entre os Tribunais de Contas, órgãos e entidades públicas em todas as esferas, promovendo a integração das Cortes Fiscalizadoras ao ciclo de gestão governamental; o desenho e implementação de novos métodos, procedimentos e práticas de controle externo visando a avaliações voltadas para resultados; a implementação de planejamento estratégico e implementação de modernização administrativa e a formulação de políticas de gestão de pessoal e de tecnologia de informação.

## 5.2

### **Desenho institucional dos Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 estabelece o sistema de duplo controle integrado, no que se refere à titularidade da fiscalização, sobre os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas dos atos que envolvam gastos públicos (art. 70). Desta forma, tem-se os controles interno e externo, o primeiro exercido por órgãos inseridos na própria

estrutura do ente/órgão que pratica o ato; o segundo, realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Segundo Gualazzi (1992), o regime jurídico constitucional das Cortes de Contas está estabelecido nos art. 31 e art. 70 a 75<sup>79</sup>. O autor destaca os seguintes aspectos desta atuação: a integração administrativa entre os controles interno e externo; o critério da análise global de mérito na fiscalização exercida, em face da apreciação não só da legalidade, mas também da legitimidade, economicidade e outros princípios constitucionais; a incidência irrestrita sobre todos os atos que envolvam o dinheiro público, com imposição direta de sanções, sem prejuízo de representação a outros órgãos e ao Poder competente; a colegialidade e a autonomia funcional, estabelecidas a partir das prerrogativas conferidas aos membros da instituição e a aplicabilidade das normas atinentes à esfera federal aos estados e, sendo o caso, aos municípios.

A doutrina especializada<sup>80</sup> salienta que a atual Constituição ampliou e sistematizou de modo significativo as funções destas entidades fiscalizadoras, conferindo-lhes novas e mais relevantes atribuições. Assim, Bastos e Martins (1996, p. 178) afirmam:

Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se de modo extremamente significativo a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes políticos mais amplos, em decorrência da consciente opção política feita pelo legislador constituinte de revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição, surgida nos albores da República.

Gualazzi, no mesmo sentido, assevera (1992, p. 196):

Resulta patente [...] que a nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, possibilitou que a instituição Tribunal de Contas, no Brasil, evoluísse definitivamente da mera apreciação passiva da legalidade formal para a configuração de órgão administrativo de inquirição permanente, *a priori*, concomitante ou *a posteriori*, ativa e de ofício, a respeito de todos os angulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas (Gualazzi, 1992, p. 196).

---

<sup>79</sup> Cf., no Anexo, a transcrição dos dispositivos mencionados.

<sup>80</sup> Cf. Bastos e Martins (1996); Britto (2005); Castro (1997); Moreira Neto (2000, 2001, 2005) e Torres (1991 e 1993), entre outros.

Ao elenco constitucional de atribuições destas entidades fiscalizadoras, vieram a ser acrescentadas ainda outras funções, a partir da edição da LRF, como destaca Moreira Neto (2000, p. 88-89):

Na Lei de Responsabilidade Fiscal o princípio do controle está sempre presente, demonstrando a preocupação permanente do legislador em instrumentá-lo o mais amplamente possível [...]

O controle financeiro orçamentário exercido pelos Tribunais e Conselhos de Contas, especificamente aparelhados para este fim, é tradicionalmente realizado *a posteriori*, no que respeita, rigorosamente, a vedação de interferências, constitucionalmente prevista, de um Poder sobre o outro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal inova, contudo, uma variedade de *controle contemporâneo*, concomitante, ou simultâneo ao desenvolvimento da gestão, apresentando-se, assim, como uma original modalidade preventiva.

Trata-se, esse controle contemporâneo, como foi batizado, de *mecanismo de alerta*, instituído no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal [...].

Além dessa modalidade original, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre uma alentada gama de instrumentos específicos de controle, incluídos o controle de custos e o de resultados (grifos do autor).

Não obstante a clara valorização institucional conferida aos Tribunais de Contas no Brasil democrático, é importante destacar que estas entidades têm enfrentado momentos tortuosos ao longo de sua história. Grande parte das vicissitudes verificadas em sua atuação resultam da indefinição de sua natureza jurídica, assim como daquela conferida a suas decisões.

Desde sua criação, forte controvérsia marcou a determinação da natureza das Cortes de Contas. As principais questões situaram-se sempre em torno da taxinomia da instituição e da natureza de suas atribuições e decisões.

A doutrina majoritária considera serem as Cortes de Contas órgãos constitucionais essenciais e autônomos, em contrapartida à corrente que os vê como meros coadjuvantes do Poder Legislativo<sup>81</sup>. Informa Gualazzi (1992) que, já em 1865, o Visconde de Uruguay se preocupava em destacar a independência jurídico-funcional da instituição, traçando a autonomia como princípio basilar a reger sua atuação. Modernamente, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p. 11) define o Tribunal de Contas como “órgão constitucional essencial, por desempenhar funções políticas, assim entendidas as que são expressão imediatas

---

<sup>81</sup> Defendem a tese Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Odete Medauar, Ricardo Lobo Torres e José Cretella Júnior, consideram o órgão como mero auxiliar do Legislativo Ives Gandra Martins e Luís Roberto Barroso.

da soberania”, enquanto Ricardo Lobo Torres<sup>82</sup> (2000, *apud* Moreira Neto, 2001, p. 23) assegura que “O Tribunal de Contas [...] tem seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes”. Paiva (2006), por sua vez, considera que a instituição realiza um controle técnico-político, destacando que esta classificação harmoniza-se com uma leitura principiológica da Constituição, sendo mesmo imprescindível ao exercício do controle num Estado democrático, uma vez que não se restringe ao requisito da legalidade.

No que se refere à natureza das funções exercidas pelas Cortes de Contas, também foi estabelecida controvérsia no tocante ao caráter de suas decisões.

As principais atribuições da instituição se dividem, basicamente, entre a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo para subsidiar o julgamento a ser efetuado pelo Poder Legislativo; o julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; a apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadoria, reformas e pensões e, finalmente, a realização de auditorias e inspeções. Dentre este conjunto de atribuições, aquela que maior polêmica tem causado é o julgamento de contas, face a seu possível enquadramento como ato de natureza judicial.

Já houve – e há ainda, embora hoje, em menor escala – quem acreditasse ser a Corte de Contas órgão judicante<sup>83</sup>, com base nesta atribuição, como, em 1893, considerou Manuel Pedro Villaboim, citado por Gualazzi. Este último, entretanto, afirma ser “cientificamente insustentável a tese de que o Tribunal de Contas, no Brasil, é um verdadeiro tribunal judiciário” (GUALAZZI, 1992, p. 176), equívoco provocado, segundo o autor, pela confusão com institutos estrangeiros relativos ao contencioso administrativo, inaplicáveis ao caso brasileiro, caracterizado pelo sistema de jurisdição única.

Gualazzi acredita tratar-se a instituição de “órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeira-

---

<sup>82</sup> TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*, Rio de Janeiro: Renovar, 2 ed., v. V, p. 358-359, 2000.

<sup>83</sup> Consideram que a atuação das Cortes de Contas é jurisdicional, entre outros: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Jarbas Maranhão e Seabra Fagundes. Em sentido contrário, José Afonso da Silva, José Cretella Júnior, Odete Medauar, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Carlos Ayres Britto.

orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional” (1992, p. 187). Salieta ainda o autor que as funções das Cortes de Contas são de natureza consultiva, verificadoras, inspetivas, fiscalizatórias, informativas, coercitivas, suspensivas e declaratórias.

Este entendimento é capitaneado por Cretella Júnior (1987, p. 192), que afirma:

somente quem confunde ‘administração’ com ‘jurisdição’ e ‘função administrativa’ com ‘função jurisdicional’ poderá sustentar que as decisões do Tribunais de Contas do Brasil são de natureza judicante; na realidade, nem uma das muitas e relevantes atribuições da Corte de Contas entre nós é de natureza jurisdicional; a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois suas funções, sem exceção, são de natureza administrativa.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por sua vez, declara que “Na análise [...] das funções constitucionais atribuídas ao Tribunal de Contas, nos art. 71, 74, §§ 1º e 2º e 75 da Constituição, distinguir-se-ão dois tipos de atuação de controle: o técnico e o político” (2001, p. 15). Britto (2005), finalmente, na mesma linha, afirma ser a Corte de Contas órgão administrativo, mas centralmente constitucional, o que lhe confere dimensão política, sendo certo que não exerce função jurisdicional.

A natureza jurídica e eficácia das decisões da instituição é, talvez, a questão mais controversa dentre todas as que incidem sobre sua atuação – e aquela que maior impacto gera sobre ela.

Em virtude de sua variegada gama de atribuições, as espécies de processos de fiscalização existentes nos Tribunais de Contas são também diversas, assim como as repercussões jurídicas dos mesmos. Neste sentido, Mileski (2003) aponta as seguintes modalidades de processos: de julgamento de contas (que engloba a *prestação de contas* dos chefes dos Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, referindo-se à gestão fiscal, e a *tomada de contas*, relativa ao julgamento de todos os demais responsáveis por valores públicos), de apreciação da legalidade (para os atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão), de apuração de atos de responsabilidade do gestor público (que abrangem todos os procedimentos destinados a subsidiar o julgamento das contas, como as auditorias,

inspeções e denúncia) e de informação técnico-jurídica (relativo às consultas formuladas às Cortes de Contas).

Em virtude destes procedimentos, a instituição aplica os seguintes tipos de sanções, previstas na Constituição e nas leis orgânicas/regimentos internos da maior parte dos Tribunais de Contas nacionais: aplicação de multa (administrativa, por dano ao erário ou por infração às normas da administração financeira e orçamentária); glosa de despesa e fixação de débito (para reparação de danos causados); fixação de prazo para a adoção de providências e sustação de ato impugnado; sustação de contrato (realizada pelo Poder Legislativo); providências de natureza criminal (com remessa dos dados pertinentes ao Ministério Público) e suspensão de direitos políticos, em decorrência do julgamento de contas irregulares (a ser declarada pela Justiça Eleitoral).

A primeira questão levantada em relação à eficácia das sanções impostas pelos Tribunais de Contas refere-se à natureza de suas decisões. Estas não fazem coisa julgada em relação ao Judiciário, por força do disposto no art. 5º, inciso XXXV da CF/88 (inafastabilidade da apreciação judiciária). Entretanto, muitos autores consideram que, naquilo que é matéria de sua competência, os julgados da instituição não poderão ser revistos pelo Judiciário<sup>84</sup>. É o que afirma, por exemplo, Castro (1997, p. 46):

Acredito ser intocável a possibilidade de revisão judicial das decisões deste importante colegiado [...]. Entretanto, não há duvidar que as decisões das Cortes de Contas em todo o país sujeitam-se, em linha de princípio, à *judicial review*, isto quando estiverem em jogo direitos e garantias fundamentais. [...] Nessa, como em tantas outras situações de desvio de legalidade formal, caberá sempre a intervenção corregedora do Poder Judiciário conducente à prevenção ou reparação de lesão a direito individual.

Contudo, no que concerne ao mérito propriamente dito de atos especializados de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, quando revestirem-se de natureza inequivocamente política, sou inclinado a pensar que a Corte de Contas está constitucionalmente investida de autonomia técnica e de prerrogativas privativas e insubrogáveis pelos demais Poderes do Estado.

Mileski (2003, p. 284), no mesmo sentido, assevera:

---

<sup>84</sup> Cf., neste sentido, Britto (2005), Castro (1997), Ferraz (2005) e Mileski (2003).

Assim, considerando que a função julgadora do Tribunal de Contas deriva de competências constitucionais específicas, envolvendo decisão de cumprimento obrigatório, por isso, vinculando a autoridade administrativa à revisão judicial dessas decisões, na forma prevista pelo inciso XXXV do art. 5º da CF, só pode ocorrer por ilegalidade manifesta ou erro formal, com estabelecimento de sua nulidade, mas sem possibilitar o rejuízo das contas pelo Judiciário, por ser esta uma competência constitucional exclusiva destinada aos Tribunais de Contas (art. 71, II, CF).

Há, naturalmente, boa margem de imprecisão quanto aos limites daquilo que pode ser caracterizado como matéria exclusivamente relativa à análise de contas e aos direitos individuais dos envolvidos. Isto provoca a possibilidade prática de revisão judicial das decisões das Cortes de Contas, fenômeno que contribui para baixar os níveis de recuperação de valores retirados lesivamente do erário.

A par disso, a Constituição Federal, em seu art. 71, § 3º, atribui às decisões da instituição das quais resulte imputação de débito ou multa eficácia de título executivo. Isto significa que a persecução do débito deve ser feita perante o Judiciário, por procedimento próprio (ação de execução), que restringe a ampla dilação probatória admitida no processo de conhecimento. Esta perspectiva deveria implicar novo reforço à impossibilidade de revisão judicial do mérito do julgamento das contas. Mas, segundo Nagel (2002), na prática, este critério nem sempre é adotado pelo Judiciário:

O TCU condena, todos os anos, administradores a ressarcirem dinheiro aos cofres em função de irregularidades na sua gestão. Os valores dessas condenações chegam a vários milhões, mas elas não resultam em cobranças efetivas. Somente 1% dos valores identificados nas condenações é efetivamente ressarcido aos cofres públicos (Speck, 2000a, p. 184). Em todos os outros casos, as condenações são contestadas na Justiça comum, na qual juízes acolhem processos revisionais. O argumento é que as condenações pelo Tribunal de Contas podem ser questionadas perante o poder judiciário, do qual esses tribunais não fazem parte. Portanto, suas decisões teriam caráter apenas administrativo.

O maior empecilho, entretanto, à produção de efeitos dos acórdãos impositivos de débitos e multas emitidos pelas Cortes de Contas está relacionado à legitimidade ativa para sua cobrança. Na impossibilidade de execução por provocação da instituição, esta é intentada pela advocacia pública integrante do órgão/Poder cujo erário sofreu a lesão, a qual, no entanto, é freqüentemente subordinada hierarquicamente ao agente multado ou a quem o débito foi

imputado. Cria-se, assim, um conflito de interesses que resulta na postergação da cobrança, quando não de sua completa desconsideração.

A doutrina vem buscando formular maneiras de viabilizar a eficácia das decisões das Cortes de Contas, sugerindo alternativas como o reconhecimento da legitimidade ativa da instituição para a cobrança<sup>85</sup> ou a imputação de responsabilidade por renúncia de receita pela postergação da propositura de ação de execução<sup>86</sup>. Na prática, entretanto, a fiscalização da instituição tem funcionado, quando muito, como matéria prejudicial à cognição judiciária<sup>87</sup>, afrontando assim o princípio constitucional da eficácia, conforme salienta Ferraz (2005).

## 5.3

### A denúncia aos Tribunais de Contas

#### 5.3.1

##### Origem e disciplina legal

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 74, § 2º, que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

A inserção do dispositivo no texto constitucional se deu por iniciativa do então deputado Jorge Hage (PMDB-BA), que primeiramente ofereceu, em 09 de junho de 1987, à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, a proposta de emenda nº 00564 ao substitutivo do relator da comissão, que acrescentava ao art. 55 daquele texto o seguinte parágrafo único:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou abusos perante o TCU, exigir-lhe completa apuração, bem como a devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia solidariamente responsável em caso de omissão.

A proposta foi rejeitada, com parecer pela natureza infraconstitucional da matéria. Em 12 de agosto de 1987, o mesmo deputado novamente apresentou,

---

<sup>85</sup> Cf. Ferraz (2005).

<sup>86</sup> Cf. Bertolo (2001).

<sup>87</sup> Cf. Gualazzi (1992).

agora junto à Comissão de Sistematização, a proposta de emenda nº 12396 ao substitutivo do relator da comissão, que, nesta oportunidade, a acolheu parcialmente. Com efeito, no projeto “B”, aprovado no primeiro turno, figurava a seguinte redação para o dispositivo:

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

Verificam-se, portanto, algumas modificações importantes: a exclusão do direito expresso de exigir apuração completa das denúncias formuladas e da responsabilidade solidária da autoridade apuradora. Esta alteração revela uma postura cuidadosa e de evidente mitigação do impacto do dispositivo pelos constituintes. Outra alteração refere-se à remissão à norma infra-constitucional para regular o processamento da denúncia, o que demonstra um resquício da avaliação feita quando da rejeição da primeira proposta.

O projeto “C”, aprovado em segundo turno, traz o dispositivo em sua redação atual, que substitui o termo genérico “abusos” por “ilegalidades”, bem como altera a dicção destinatário da denúncia (Tribunal de Contas), introduzindo a expressão Tribunal de Contas da União, em compatibilidade com os demais artigos da Seção.

A incorporação da denúncia às Cortes de Contas no Texto Constitucional coloca o Brasil, segundo Vieira (2003), em posição de vanguarda internacional, ao lado de países como os Estados Unidos e a Itália, enquanto outras nações trazem esta previsão apenas em normas de menor hierarquia.

A disciplina do instituto, contudo, é conferida, de um modo geral, pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas. Na esfera federal, a Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica dos TCU) regulamenta o processamento da denúncia, assim como o Regimento Interno da instituição (Resolução TCU nº 155/02)<sup>88</sup>. Estas normas estabelecem que o objeto da denúncia deve relacionar-se com matéria de competência do Tribunal, referindo-se, também, a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição. A linguagem deve ser clara e objetiva, o nome do denunciante deve ser legível, devendo constar ainda sua qualificação e endereço. Por fim, é essencial que sejam apresentados indícios concernentes às

---

<sup>88</sup> Cf., no Anexo, a transcrição de parte das normas mencionadas.

irregularidades ou ilegalidades denunciadas. Ausente algum destes requisitos de admissibilidade, a denúncia não poderá ser conhecida. Estas exigências visam a reduzir o número de comunicações infundadas, evitando que a estrutura do controle seja desnecessariamente mobilizada.

Existe, entretanto, a possibilidade de oferta de denúncia via Ouvidoria do Tribunal de Contas, normalmente pela rede mundial de computadores, sem que todas as informações formalmente requeridas estejam presentes. Neste caso, a manifestação formulada é repassada à unidade técnica competente do TCU, que, a seu critério, pode autuar os dados recebidos, constituindo um processo de representação. Esta nada mais é do que a comunicação de irregularidades ou ilegalidades por pessoas não legitimadas a oferecer a denúncia, como agentes públicos e políticos, incluindo os servidores do próprio TCU. De um modo geral, as representações oriundas de informações prestadas por intermédio da Ouvidoria carecem da identificação do denunciante, o que impede seu conhecimento como denúncia. Mas a admissibilidade da comunicação não fica comprometida, uma vez que, convertida em representação, insere-se na atuação de ofício do Tribunal de Contas, que pode dar início a investigações mesmo sem provocação, ou a partir do conhecimento parcial de dados relativos a eventuais danos, sempre com o criterioso sopesamento de custos e benefícios das auditorias e inspeções.

O processamento da denúncia (ou da representação) é preferencial e urgente em relação a outros tipos de procedimentos no Tribunal de Contas da União. A apuração dos fatos comunicados é feita mediante a mobilização do corpo técnico da casa, por meio de fiscalizações. O Tribunal pode determinar, durante o curso da apuração, o afastamento cautelar do responsável investigado, quando constatado que sua permanência no exercício das funções que lhe são próprias pode constituir empecilho às inspeções necessárias.

As normas que regulamentam o instituto da denúncia incorporam uma série de dispositivos destinados a proteger a figura do denunciante, a fim de estimular a oferta de informações, evitando o bloqueio causado pelo temor de represálias. Assim, o art. 55 da Lei Orgânica do TCU prevê a ausência de qualquer tipo de sanção administrativa, cível ou penal ao denunciante, salvo em caso de comprovada má fé. O dispositivo continha, ainda, a possibilidade de manutenção do sigilo quanto ao objeto da denúncia e, em especial, à sua autoria, a critério do corpo deliberativo. Esta previsão, entretanto, teve execução suspensa

pela Resolução nº 16/06 do Senado Federal. A mudança foi provocada pelo julgamento do Mandado de Segurança nº 24405/DF, em que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional, *incidenter tantum*, a manutenção do sigilo do denunciante pelo TCU, por ofensa ao disposto no art. 5º da Constituição Federal, incisos V (direito a resposta e reparação de dano), X (inviolabilidade da imagem), XXXIII (direito de recebimento de informações de órgãos públicos) e XXXV (apreciação de lesão ou ameaça pelo Judiciário). O objetivo é assegurar a garantia do denunciado de exigir reparação por ofensas infundadas à sua honra ou imagem.

### 5.3.2

#### O uso do direito de denunciar

A interação entre os controles estatal e social dos gastos públicos insere-se num contexto de paulatina mudança de cultura política no país naquilo que se refere à *accountability*. O número de denúncias formuladas ao Tribunal de Contas da União é um indicador desta alteração, tendo apresentado tendência geral crescente desde a criação do instituto, com alguns períodos de pequeno retrocesso. Dados da Secretaria Adjunta de Contas<sup>89</sup> informam os seguintes valores para o período 1988-2006:

Ano	Número de denúncias formuladas	Varição (%)
1988	31	
1989	27	- 12,90
1990	105	288,89
1991	115	9,52
1992	154	33,91
1993	157	1,95
1994	165	5,10
1995	178	7,88
1996	159	- 10,67
1997	163	2,52
1998	121	- 25,77
1999	161	33,06
2000	155	- 3,73
2001	145	- 6,45
2002	133	- 8,28
2003	192	44,36
2004	200	4,17
2005	229	14,50
2006	296	29,26

<sup>89</sup> Informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União em atendimento à Manifestação nº 07921, formulada junto à Ouvidoria da instituição, no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

A análise dos dados permite observar incrementos significativos nos anos de 1990, 1992, 1999, 2003 e 2006, sendo o maior deles no primeiro período mencionado. Vieira (2003) atribui esta expansão à difusão do instituto da denúncia, bem como aos escândalos de irregularidades no período Collor, o que também pode explicar a variação verificada em 1992. O incremento observado no ano de 2006 parece também estar relacionado aos incidentes envolvendo desvio ou malversação de recursos no governo Lula. Períodos de maior evidência da atuação do TCU junto à imprensa e à sociedade civil também contribuem para o aumento das denúncias formuladas<sup>90</sup>. A avaliação dos valores extremos da tabela revela que, no período 1988-2006, o número de denúncias oferecidas cresceu quase dez vezes.

Segundo dados de Vieira (2003), a taxa de procedência das denúncias admitidas, isto é, daquelas em que as irregularidades foram confirmadas, foi de 76,2%<sup>91</sup>, o que pode ser considerado um indicador da utilidade do instituto, se considerado que, em grande parte dos casos, as apurações não ocorreriam de ofício.

No que se refere ao tipo de irregularidade apontada, Vieira (2003) destaca aquelas relacionadas a procedimentos licitatórios (44%), contratações e execução irregulares de fornecimentos de bens e serviços (36%), pagamentos irregulares (31%), entre outras. A explicação mais provável para a prevalência de problemas relacionados a licitações e contratações no universo das denúncias oferecidas é, segundo o autor, o maior acesso, junto ao TCU, de representantes de empresas contratadas ou preteridas em licitações. Dados de Vianna e Burgos (2003) relativos a ações populares revelam que, também nestes casos, o objeto mais encontrado refere-se a licitações do poder público<sup>92</sup>. Isto parece indicar a necessidade de uma ampliação da divulgação dos mecanismos de controle social junto à sociedade civil, tornando-os mais efetivos. É o que salienta Vieira (2003, p. 106), destacando, especificamente neste caso, a ligação inseparável entre cultura política e controle social:

---

<sup>90</sup> Cf. nota nº 93.

<sup>91</sup> No período 1995-1999.

<sup>92</sup> Associado às ações referentes a contratações de agentes públicos sem a realização de concurso.

A despeito do poder de denunciar ser uma realidade inconstante no momento atual, a interferência dos cidadãos sobre os rumos da administração requer uma mudança cultural que pode demorar algum tempo para produzir seus efeitos. A não ser que o próprio aparelho estatal fomente essa ação da cidadania, por meio de incentivos à participação social [...].

### 5.3.3

#### **Caracterização como mecanismo de *accountability* horizontal socialmente provocada**

Como verificado, o conceito de *accountability* horizontal socialmente provocada, cunhado por Peruzzotti e Smulovitz (2002), indica a ativação dos mecanismos horizontais de controle, isto é, da fiscalização intra-estatal, por intermédio da sociedade civil. Esta provocação pode ser indireta, mediante a divulgação de ações inadequadas na mídia – com seus conseqüentes custos reputacionais e, eventualmente, início de processos formais de apuração – ou direta, quando organismos de supervisão formais são ativados pela própria população. Neste sentido, a denúncia aos Tribunais de Contas por ilegalidades ou irregularidades amolda-se ao conceito de *accountability* horizontal social – e diretamente – provocada.

O destaque apresentado por O'Donnell (2002) para as formas interativas de *accountabilities*, como é o caso da modalidade analisada, reside no fato de sua maior efetividade em relação às tipologias isoladas. Com efeito, a principal causa apontada para a debilidade do controle estatal é a impossibilidade de tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da atividade administrativa. Por seu turno, iniciativas da população carecem de efetividade quando desprovidas da intermediação de órgãos e entes estatais para a implementação das sanções aos infratores. A complementação destas duas esferas de ação parece ser uma alternativa eficaz para eliminar os obstáculos a uma fiscalização mais eficiente.

Neste cenário, a sinergia entre os controles público estatal e não-estatal dos gastos públicos vem sendo percebida como prioritária. A demanda crescente por uma maior fiscalização na aplicação de recursos públicos evidencia a necessidade de cooperação dos cidadãos no processo de controle, sob pena de manutenção dos

baixos resultados que vêm sendo obtidos na recuperação de valores públicos indevidamente despendidos. Vanice do Valle (2001, p. 110-111) salienta esta necessidade de cooperação entre os controles, quando afirma:

Outro aspecto que parece importante destacar é que a possibilidade de interação diretamente entre a sociedade e a Administração Pública não exclui, por certo, a alternativa de provocação, também popular, de intervenção das estruturas oficiais de controle interno e externo. Isso porque cada qual das esferas tem sua parcela de responsabilidade, sendo inteiramente razoável que as intervenções de controle se auxiliem mutuamente, eventualmente suprimindo com essa interação eventuais deficiências relacionadas a equipamentos, *expertise* técnica ou outras variáveis úteis à análise do tema sob investigação. Observe-se que esse estreitamento entre controle social e controle formal parece inevitável, já que a atuação preventiva, em especial, do controle externo, vem de ser reforçada pela Lei Complementar 101/2000 [...].

O recebimento de denúncias abriu novas perspectivas de atuação para os Tribunais de Contas brasileiros: além do natural incremento de sua eficiência, pela maior facilidade de detecção de irregularidades e pelo direcionamento das ações de controle aos eventos em que o risco de desperdício de recursos é efetivo, cresce a legitimidade institucional, que se reafirma com a abertura à cidadania. Sua autonomia também é fortalecida, pelo exercício desta função própria e exclusiva, assim como a responsabilidade política, acrescida em razão do dever de atuar por provocação direta da sociedade.

Neste sentido, alguns Tribunais de Contas brasileiros têm implementado ações para ampliar as possibilidades do controle social.

O marco realmente decisivo para uma interação crescente entre os controles estatal e não-estatal dos gastos públicos foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. O aumento da complexidade do controle, provocado pela expansão das medidas destinadas a conferir transparência e eficiência à gestão governamental, passou a exigir também das Cortes de Contas um aprimoramento.

Grande parte dos Tribunais de Contas nacionais dispõe hoje de um setor específico destinado a incrementar sua interação com a sociedade civil, freqüentemente sob a forma de ouvidoria. Estes órgãos surgiram, inicialmente, com a função de facilitar o recebimento de denúncias de ilegalidades e irregularidades. Com o passar do tempo, alguns Tribunais observaram a necessidade de conferir formação a setores estratégicos da sociedade civil para

incentivar este controle, face à deficiência verificada quanto ao conhecimento dos mecanismos de aplicação dos recursos públicos, justificada, em parte, pela tradicional ausência ou mesmo hermetismo dos dados disponíveis quanto à gestão orçamentária e financeira da Administração. Dentre algumas iniciativas importantes neste sentido, as mais destacadas foram aquelas implementadas pelo Tribunal de Contas da União, pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O Tribunal de Contas da União elaborou um projeto específico de interação com setores da sociedade civil e do Estado, denominado *Diálogo Público*. Trata-se de um conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e troca de conhecimentos entre o TCU, a sociedade, o Congresso Nacional e os Gestores Públicos. Seu objetivo é estabelecer uma sinergia permanente com os segmentos considerados como interessados no controle da gestão pública, atuando de modo a ampliar a prestação de informações e a apoiar o aprendizado de pessoas e organizações, a fim de aprimorar a atuação administrativa e combater fraudes e corrupção. A iniciativa trouxe benefícios concretos: segundo estudo da Secretaria de Planejamento da instituição, após a realização de eventos que reúnem, no âmbito do projeto, a comunidade local e a imprensa, o número de denúncias formuladas cresce, tendo em vista o aumento da visibilidade do TCU junto à sociedade<sup>93</sup>.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por sua vez, apresenta uma reconhecida experiência de interação com a sociedade civil<sup>94</sup>, envolvendo um processo de aproximação que tem por objetivo consolidar a instituição como instrumento da cidadania. O conjunto de iniciativas neste sentido teve início, notadamente, com a edição da LRF, quando ficou evidente a necessidade de incremento da comunicação entre o TCE e a sociedade. Assim, foi criada a primeira ouvidoria nos Tribunais de Contas brasileiros, cuja missão é a de servir como espaço destinado a receber críticas, sugestões, pedidos de informações e elogios relativos à atuação da instituição, assim como prestar e receber

---

<sup>93</sup> Informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União em atendimento à Manifestação nº 8.825, formulada junto à Ouvidoria da instituição, no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

<sup>94</sup> No ciclo 2003 da premiação promovida pela Fundação Getúlio Vargas, a Fundação Ford e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que visa a estimular experiências inovadoras no campo da gestão pública, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi um dos finalistas, apresentando ações voltadas para o aprimoramento da parceria com a sociedade civil no controle dos gastos públicos.

informações relevantes quanto à área de atuação daquela Corte. A ouvidoria possibilitou um avanço importante no recebimento de denúncias, a partir da implantação da *informação relevante*, forma de comunicação de possíveis ilegalidade e irregularidades que prescinde da identificação do denunciante, evitando assim o desestímulo provocado pelo temor de represálias. O acesso ao órgão pode ser realizado pessoalmente, por meio de correspondência ou ainda pela internet. O sucesso desta experiência incentivou a implementação de ouvidorias em diversos Tribunais de Contas no Brasil.

Finalmente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem como iniciativa importante no campo da interação com a sociedade civil o *Portal do Controle Social*, um endereço eletrônico específico onde são disponibilizados dados sobre a aplicação de recursos públicos nos municípios do estado, garantindo a aplicação do princípio da transparência, pré-requisito para a realização do controle pela sociedade:

Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso realimenta o sistema, garantindo maior eficiência, menos corrupção e escândalos. Dar transparência aos atos da administração pública é a forma da população conhecer como seus representantes estão aplicando os recursos públicos (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2006).

#### 5.3.4

#### **Desafios e perspectivas**

Vieira (2003) aponta três fatores a serem considerados acerca da possibilidade de expansão do número de denúncias aos Tribunais de Contas: maior acesso às informações da administração (transparência); maior conhecimento do direito de denunciar pelos cidadãos e credibilidade nas apurações e suas conseqüências.

### 5.3.4.1

#### Transparência

A transparência é apontada por diversos autores como elemento central nos processos de *accountability*<sup>95</sup>. Manin *et al*, introduzindo uma coletânea de trabalhos sobre o tema, destacam, dentre os aprendizados resultantes dos estudos realizados:

A maior dificuldade tanto em instruir governos sobre o que fazer como em julgar o que eles têm feito é que nós, cidadãos, simplesmente não sabemos o bastante. [...] Nossa autorização para governar não deveria incluir a autoridade para esconder informações de nós. Para promover a representação, a democracia requer um “regime de informação livre” (Manin *et al*, 1999, p. 23-24)<sup>96</sup>.

A divulgação de informações sobre a atuação do governo, com efeito, parece ser uma demanda crescente nas democracias atuais. Na área do controle dos gastos governamentais não tem sido diferente. Multiplicam-se os esforços de contenção, otimização e transparência nos gastos públicos, como confirmado pela edição de normas tanto na esfera internacional quanto na doméstica<sup>97</sup>.

O princípio da transparência (sofisticação do já conhecido princípio da publicidade) constitui uma ferramenta imprescindível ao controle social dos gastos públicos. Com efeito, uma das grandes dificuldades para a fiscalização financeira e orçamentária por parte da sociedade sempre foi a ausência de informações acerca dos gastos governamentais.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade tornou-se o instrumento por excelência para implementação do princípio da transparência na gestão dos recursos públicos. A ausência de dados que permitam o controle promete ser

---

<sup>95</sup> Cf. Manin *et al* (1999), Peruzzotti e Smulovitz (2002), Schedler (1999) e Warren (1999).

<sup>96</sup> No original: “*The main difficulty both in instructing governments what to do and in judging what they have done is that we, citizens, just do not know enough. [...] Our authorization to rule should not include the authority to hide information from us. To promote representation, democracy requires a “regime of free information”.*”

<sup>97</sup> Exemplos são, no nível internacional, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (ONU - 31.10.2003); no nível regional, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA - 29.03.1996) e, no nível nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000).

remediada pelo farto elenco de demonstrativos e projeções determinados pela LRF. Mileski (2003, p. 105) afirma que

a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e as funções do governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas.

Mecanismos importantes definidos para este fim na norma são os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária, produzido a cada dois meses e que informa, sinteticamente, o comportamento da arrecadação e a execução das despesas, assim como o relatório de gestão fiscal, elaborado a cada quadrimestre, prestando contas sobre a situação fiscal em relação aos limites e condições estabelecidos pela lei (despesas com pessoal, dívida, operações de crédito, de antecipação de receitas etc.) e sobre as medidas corretivas implementadas em caso de ultrapassagem dos limites.

Além da LRF, destacam-se no ordenamento jurídico brasileiro normas que determinam a instituição de entidades colegiadas de controle com participação da sociedade, dentre as quais se destacam a Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde; assim como a Lei nº 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

No mesmo diapasão destaca-se ainda a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), que traz diversos dispositivos que privilegiam a fiscalização popular sobre este tipo de ato, como o art. 3º, § 3º - relativo à publicidade nas licitações -, o art. 7º, § 8º - relativo à possibilidade de acesso dos cidadãos a quantitativos e preços unitários de obras - e o art. 15, § 6º - relativo à impugnação de preço constante no quadro geral de registro de preços. Estes instrumentos destinam-se a dar ampla publicidade aos atos e procedimentos

administrativos e/ou a conferir poderes à população para interromper negócios potencialmente desvantajosos aos cofres públicos.

A edição destas normas revela uma expansão das expectativas da sociedade em relação ao papel dos Tribunais de Contas. Com efeito, em muitos destes casos e, em especial, no âmbito da LRF, as Cortes de Contas receberam atribuições de extrema relevância na proteção dos princípios relacionados à responsabilidade fiscal, como estabelece o art. 59 da referida norma, que determina a participação destas instituições na fiscalização do cumprimento de suas disposições. Em relação ao princípio da transparência, a LRF prevê ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas julgadas ou tomadas. Os relatórios dos Tribunais de Contas passam assim à condição de instrumento de auxílio ao cidadão na busca de maior transparência dos gastos governamentais.

Pesquisa realizada no âmbito do Promex (BRASIL, 2003), revela que setores estratégicos da sociedade civil utilizam as informações produzidas pelos Tribunais de Contas, embora ainda de forma incipiente<sup>98</sup>. Por outro lado, a qualidade e utilidade das informações produzidas é considerada positiva para a maior parte dos entrevistados, o que demonstra um potencial ainda não completamente utilizado de aplicação das informações formuladas pela instituição. A disseminação destes dados pode contribuir em muito para a consolidação do princípio da transparência, permitindo que a sociedade civil e as agências de *accountability* mantenham um maior controle sobre os gastos públicos. A divulgação dos relatórios do Corpo Técnico, peça que contém, com frequência, os dados analíticos que ensejam a decisão do Corpo Deliberativo<sup>99</sup>, esta sim normalmente divulgada, é também uma expectativa dos entrevistados na pesquisa<sup>100</sup>. Esta mudança poderia facilitar a avaliação dos gastos governamentais pela sociedade civil e pelas demais agências de *accountability* horizontal, na

---

<sup>98</sup> Os principais resultados para o quesito relativo à frequência com que são utilizadas as informações produzidas pelos TC's pela sociedade civil foram, para as respostas "freqüentemente" ou "eventualmente": 45,8% para a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo; 43,6% para apreciação de denúncias e representações e 40,8% para julgamento de contas de ordenadores de despesa.

<sup>99</sup> Corpo Técnico é a expressão usualmente adotada para designar o conjunto de servidores que executa atividades de fiscalização, incluindo auditorias, inspeções e outras análises, formulando relatórios que subsidiam as decisões do Corpo Deliberativo. Este, por sua vez, é o órgão deliberativo dos Tribunais de Contas, composto por Conselheiros ou Ministros.

<sup>100</sup> Cerca de 87% dos entrevistados revelou-se favorável a esta medida como estratégia de melhoria dos resultados da atuação dos TC's.

medida em que forneceria elementos explicativos acerca dos freqüentemente herméticos dados fiscais.

#### 5.3.4.2

#### **Maior conhecimento do direito de denunciar pelos cidadãos**

A pesquisa-diagnóstico realizada acerca dos Tribunais de Contas<sup>101</sup> revela ainda que um dos aspectos críticos da atuação da instituição é a falta de transparência em seus próprios procedimentos e de um maior relacionamento com a sociedade. Quase 90% dos entrevistados consideraram importante a estratégia de maior debate de suas ações com a sociedade para a melhoria dos resultados da atuação das Cortes de Contas. Além disso, na avaliação da sociedade civil, o mesmo documento demonstra índices predominantemente negativos no que se refere a aspectos interativos entre a instituição e os cidadãos, como a comunicação entre os dois segmentos, a clareza da linguagem utilizada pela entidade para o cidadão comum, a transparência dada à fiscalização e a facilidade de acesso aos trabalhos realizados. É neste mesmo sentido que Paiva (2006, p. 147) afirma, referindo-se ao instituto da denúncia, que

a não divulgação deste importante recurso de participação popular e a fraca interação entre sociedade e TC acarretam sérias conseqüências ao bom exercício do controle dos gastos públicos. O órgão fiscalizador pode, mas não se vale dos olhos dos cidadãos para saber como está sendo usado o dinheiro público [...].

Verifica-se, portanto, que a sinergia entre a sociedade civil e as entidades fiscalizadoras depende, visivelmente, de uma maior comunicação entre ambos. Estudo elaborado pela Secretaria de Planejamento do TCU revela que o número de denúncias apresentou, no período avaliado, um aumento momentâneo após a realização dos eventos do projeto Diálogo Público<sup>102</sup>, que traz, entre outros temas, a exposição acerca dos serviços oferecidos pela Ouvidoria da instituição, promovendo maior interação com a imprensa e a sociedade civil. Esta iniciativa parece favorecer a expansão desta forma *accountability* horizontal socialmente

---

<sup>101</sup> Cf. Brasil, 2003.

<sup>102</sup> Conforme informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União em atendimento à Manifestação nº 8.825, formulada junto à Ouvidoria da instituição, no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

provocada: “A partir de 2003, quando têm início tais eventos, percebe-se um incremento considerável nas autuações de denúncias, representações e tomadas de contas especiais”.

Uma das principais estratégias do projeto implementado pelo TCU é a educativa. As ações com foco na educação são voltadas para duas vertentes: aquela destinada à construção da cidadania por meio do exercício do controle social e aquela dirigida aos gestores públicos, visando a uma melhor qualidade da gestão. Os instrumentos utilizados são a oferta de capacitação e a distribuição de publicações de cunho educativo. No que se refere à sociedade civil, prioriza-se o público escolar, em todos os seus níveis, promovendo a conscientização sobre a função de controle do Estado, tanto pelas instituições a que é cometida, quanto pela população.

O projeto promove ações específicas diferenciadas. Uma delas é a visita monitorada de alunos do ensino fundamental, médio e superior às suas instalações, com acesso às sessões realizadas no Plenário e palestras educativas. Esta iniciativa visa a propiciar maior conhecimento sobre a forma de atuação do TCU no controle dos gastos públicos. É realizada, ainda, a capacitação de integrantes de conselhos sociais que detêm a incumbência de fiscalizar a utilização de recursos públicos em suas comunidades. Trata-se de uma ação idealizada a partir da constatação, em algumas auditorias realizadas, da atuação insatisfatória dos conselhos auditados. São realizados ainda seminários, cursos de curta duração, workshops e grandes eventos denominados Diálogo Público, que reúnem todos os segmentos interessados no controle dos gastos públicos, para debater o tema e formular alternativas de aprimoramento.

Tribunais de Contas estaduais também percebem a necessidade de fomentar a maior participação da sociedade na *accountability* governamental por meio da educação. O exemplo mais notável é o da Corte de Contas pernambucana, que apresenta iniciativa extremamente bem-sucedida do no campo da pedagogia cívica: a edição das chamadas *cartilhas*, que visam a disseminar de forma acessível à população esclarecimentos importantes sobre a correta aplicação dos recursos públicos e seu controle. Foram idealizadas a partir da percepção de que o princípio da transparência exigia a disponibilização de informações compreensíveis a seu destinatários, o que, freqüentemente, não acontece com os

dados orçamentários, financeiros e fiscais da gestão pública. A publicação mais conhecida é a cartilha denominada *Tudo às Claras*, que aborda princípios e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, amplamente distribuída no estado e fora dele<sup>103</sup>.

Vale ainda destacar que o TCE pernambucano promove, por intermédio de sua Escola de Contas Públicas, cursos para membros de movimentos sociais e para a população, buscando capacitá-los a um melhor exercício do controle social. Este tipo de público já representa a segunda maior categoria, em termos quantitativos, dos atingidos pela Escola, sendo superada somente pelos servidores estaduais/municipais da área de competência da instituição<sup>104</sup>.

A educação é tida por diversos autores, com efeito, como a via para a construção de uma cultura voltada para o civismo, tão necessária à mudança de nossa cultura política, marcada pelo patrimonialismo. Renato Janine Ribeiro, ao identificar a corrupção como a grande inimiga da República, enfatiza que

A saída educativa é indispensável. [...] Será preciso combinar essa promoção de si mesmo com o devido respeito ao outro. É necessário, mais que tudo, recuperar – ou reinventar – a idéia de que haja algo, no espaço comum a todos, que seja mais do que um simples arremedo social da propriedade privada (RIBEIRO, 2001, p. 52).

Esta alternativa não parece destoar de nossa tradição, que, desde a década de 30 até o golpe de 64, incluía um forte componente pedagógico, como ressalta Vianna (2002, p. 149) ao comentar o período:

Contra o cenário de fragmentação e insociabilidade do liberalismo, apõe-se a indução da sociabilidade a partir da ação de uma *intelligentzia*, que, pela criação do direito, assenta as instituições que deveriam aproximar os indivíduos do Estado. A obra civilizatória dessa refundação republicana pretendia operar, pois, na chave de uma educação cívica [...].

Como destaca o autor, é a partir das instituições estatais que o movimento se dá. Nossa modernização peculiar, conduzida pelo Estado e caracterizada pela ausência de um estatuto de liberdade e de igualdade comum a todos, deu origem a

<sup>103</sup> Outras publicações elaboradas abordaram o repasse de recursos públicos a pequenos produtores rurais, a fiscalização de obras e serviços de engenharia e a conservação/preservação de instalações escolares.

<sup>104</sup> Dados extraídos de Teixeira e Lima [S. d.].

uma institucionalização democrática desprovida de cultura cívica. É uma “sociologia adversa”, ainda nas palavras de Vianna (2002, p. 136),

a ser corrigida pela política, vale dizer, por um processo no qual a ação do ator, quer seja ele um partido, uma associação, uma fração da *intelligentzia*, uma instituição ou mesmo setores da administração pública, se empenhe em favorecer, tal como nas lições da ciência política de estilo tocquevilleano, a emergência do público em meio ao particularismo privatista.

O novo perfil institucional consagrado pela Constituição Federal de 1988 e a LRF habilita os Tribunais de Contas a uma atuação voltada para a pedagogia cívica em dois sentidos: tanto no que se refere à formação de gestores públicos quanto à disseminação, entre a sociedade em geral, de uma cultura de combate ao desperdício dos recursos estatais. É também neste sentido que afirma Moreira Neto (2005, p. 127):

A vitalidade do *controle social* depende sobretudo da *educação do cidadão para a democracia*, particularmente, no caso em exame da área de atribuições das cortes de contas, para que essa função participativa tenha êxito, uma específica educação voltada à consciência da *res publica* e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado (grifos do autor).

### 5.3.4.3

#### **Credibilidade nas apurações e suas conseqüências**

A credibilidade em relação à atuação das Cortes de Contas está intimamente ligada à confiança depositada na instituição. Como verificado anteriormente, a confiança é um dos elementos do apoio difuso oferecido pela população ao sistema político – e, também, às instituições. Sua relação é direta com a probabilidade de que sejam produzidos resultados satisfatórios mesmo sem que nada seja feito diretamente para provocá-los. Em outras palavras, com a probabilidade de que a instituição funcione conforme sua justificação normativa. Moisés (2005) salienta que confiar em uma instituição requer o conhecimento da função permanente atribuída a ela pela sociedade, que é explicitada por meio de regras constitutivas relacionadas a conteúdos éticos e normativos. Estas geram

determinadas expectativas sobre o desempenho da instituição, afetando assim sua relação com os cidadãos.

A pesquisa-diagnóstico sobre as Cortes de Contas nacionais<sup>105</sup> revela que, apesar das avaliações predominantemente positivas da instituição junto à sociedade brasileira, alguns pontos críticos são detectados: a politização da instituição e a falta de independência, a falta de transparência em suas relações com a sociedade, a burocratização das atividades, a lentidão das respostas e a estrutura material e humana deficiente.

A pesquisa apresenta ainda algumas pistas acerca do perfil institucional esperado das Cortes de Contas pelos entrevistados. Em resposta a questionamento acerca de como a entidade deveria ser, as características ressaltadas foram as seguintes: independência funcional; transparência; parceria com a sociedade civil; agilidade; foco na orientação, auxílio, educação e prevenção; parceria com outras instituições; aumento da efetividade de suas próprias ações e daquelas implementadas pela administração pública.

A independência das agências de *accountability* é questão complexa e não se restringe ao caso brasileiro. Moreno *et al* (2003) salientam que muitas das debilidades verificadas no controle horizontal relacionam-se com a falta de autonomia das entidades controladoras. O'Donnel (1998, p. 49), na mesma linha, destaca:

seria não menos importante que as agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas [...] fossem altamente profissionalizadas, dotadas de recursos tanto suficientes quanto independentes dos caprichos do Executivo e o mais isoladas que seja possível do governo.

A preocupação com a independência das entidades fiscalizadoras é tão grande que a Intosai a elegeru como um dos valores centrais a serem perseguidos durante a implementação do plano estratégico da Organização no período 2005-2010. A mesma entidade editou um código de ética em que um dos capítulos trata da questão. No documento, a independência é considerada essencial à atividade de auditoria, o que implica na adoção de uma atitude que aumente a autonomia do

---

<sup>105</sup> Cf. Brasil, 2003.

profissional envolvido. O código salienta que não basta ser independente: é preciso parecer independente.

A independência das Cortes de Contas também é assunto recorrente na literatura específica nacional<sup>106</sup>. De um modo geral, verifica-se uma atitude de desconfiança em relação à instituição, o que é agravado, em alguns casos, pelo desconhecimento do conjunto de suas atribuições. A baixa legitimação institucional parece estar relacionada a uma avaliação do conteúdo das decisões proferidas como predominantemente políticas, em contraposição às expectativas da sociedade por uma atuação mais técnica. A pesquisa-diagnóstico realizada<sup>107</sup> traz como primeiro item entre as respostas ao quesito “qual o maior problema do Tribunal de Contas?” a politização da instituição e a falta de independência. Cerca de 67% dos entrevistados na categoria sociedade civil consideraram as decisões da entidade mais políticas do que técnicas.

Documento lançado em conjunto pela organização não governamental Amarribo, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Transparência Brasil sobre o combate à corrupção nas prefeituras nacionais revela uma avaliação bastante crítica das entidades fiscalizadoras:

[...] o Tribunal de Contas do Estado tende a verificar somente os aspectos formais das despesas. O órgão fiscalizador não entra no mérito se a nota fiscal é “fria” ou não, se a empresa é “fantasma” ou não, se o valor é compatível com o serviço ou não e se o procedimento licitatório foi montado e conduzido adequadamente ou não. O Tribunal só examina tais questões quando estimulado especificamente. Contudo, mesmo que os aspectos formais examinados sejam irrelevantes diante da grosseria falsificação de documentos verificada em muitas prefeituras do país, os Tribunais de Contas mantêm os seus procedimentos.

Como, na maioria das vezes, os aspectos formais são observados cuidadosamente pelos fraudadores, o Tribunal, ao aprovar as contas do Município, passa atestado de idoneidade a um grande número de corruptos e exime publicamente de culpa quem desvia dinheiro público no país. Na forma como atuam hoje, os Tribunais de Contas não contribuem para o fim da corrupção. É preciso haver uma mudança significativa em sua forma de ação para que se tornem uma força contra a corrupção (TREVISAN, 2004, p. 26-27).

O próprio governo parece corroborar esta avaliação. Sintomática é a ausência de uma única referência ao Tribunal de Contas no documento elaborado pelo Ministério da Justiça sobre o acompanhamento da implementação da

---

<sup>106</sup> Cf., Britto (2005), Paiva (2006) e Speck (2000), entre outros.

<sup>107</sup> Cf. Brasil, 2003.

Convenção Interamericana Contra a Corrupção no Brasil, enquanto outras instituições, como o Ministério Público e o Judiciário, são mencionados<sup>108</sup>.

A literatura especializada também revela certa desconfiança em relação às Cortes de Contas. Britto (2005, p. 74) menciona que

os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.

O desiderato constitucional é este. Se, na prática, os Tribunais de Contas muito se distanciam da função que lhes confiou a gloriosa *Lex Legum* de 1988, trata-se de disfunção ou defecção que urge corrigir.

Speck (200, p. 193-194), por sua vez, afirma:

Um levantamento das matérias nos jornais diários e revistas semanais a respeito dos Tribunais de Contas revela que a instituição não aparece de forma muito favorável na mídia. [...] As acusações ao Tribunal são várias. Elas podem ser agrupadas em três grupos temáticos. Um dos assuntos prediletos da mídia é a forma de indicação de seus membros. [...] Uma segunda crítica freqüente se refere ao suposto nepotismo praticado pelos membros do próprio Tribunal em relação ao preenchimento de vagas da instituição. [...] Um terceiro enfoque da crítica se refere à ausência da instituição na investigação dos escândalos mais recentes na mídia nos últimos anos.

O autor, entretanto, demonstra ressalvas quanto às críticas mencionadas, prosseguindo:

Enquanto as outras instituições ganharam visibilidade e reconhecimento com a apuração de escândalos, o Tribunal de Contas aparece como uma instituição pouco relevante para as investigações recentes. Essa crítica é no mínimo parcial, uma vez que o Tribunal colaborou de forma produtiva como perito nas comissões de investigação do Congresso Nacional.

[...] Obviamente, o desempenho da instituição que cuida do bom uso do dinheiro público é avaliado de maneira mais crítica que o de outras instituições (SPECK, 2000, p. 194).

O alto grau de expectativa da sociedade brasileira em relação à atuação dos Tribunais de Contas talvez explique o paradoxo da concomitância de uma avaliação crítica e, ao mesmo tempo, positiva, direcionada a estas instituições:

Apesar de o Tribunal de Contas se ater mais aos aspectos formais dos procedimentos e da documentação quando examina as contas dos Prefeitos e das Câmaras Municipais, é importante que, por meio de representação, se faça a

---

<sup>108</sup> Cf. Britto, 2005.

denúncia a esse órgão. Algumas análises comparativas e partes do relatório que realizam podem vir a ser instrumentos importantes no decorrer do processo (TREVISAN *et al.*, 2004, p. 83-84).

A pesquisa diagnóstico (BRASIL, 2003), por sua vez, traz ainda mais dados que reforçam a idéia de tensão valorativa conferida pela sociedade civil à instituição. Enquanto as respostas para a avaliação dos serviços solicitados ao Tribunal de Contas são predominantemente positivas, aquelas referentes ao relacionamento entre os dois atores são majoritariamente negativas. Não obstante, quando questionados acerca do impacto das decisões da instituição junto à sociedade, os cidadãos o avaliaram positivamente. Mais significativo ainda é o fato de que, em resposta ao quesito “importância de ações de controle externo, realizadas pelo Tribunal de Contas, para o aperfeiçoamento da democracia”, as avaliações positivas superaram em ampla margem aquelas negativas (média de 88,7% contra 11,3%), o que revela o apoio e a importância conferidos pela população à instituição, naquilo que se refere a um dos valores centrais da cultura política nacional contemporânea.

Assim, como demonstrado, a sociedade brasileira não parece disposta a abrir mão do papel desempenhado pelas Cortes de Contas, embora existam propostas de sua substituição por auditorias privadas independentes<sup>109</sup>. O que se espera da instituição é, na realidade, uma atuação mais efetiva no combate à corrupção e ao desperdício do dinheiro público. Este objetivo parece depender, em boa medida, de um esforço institucional que garanta o atendimento das expectativas formuladas pela sociedade. As iniciativas já implementadas neste sentido resultaram numa melhora considerável da legitimidade institucional dos Tribunais de Contas em época recente. Mas há ainda alguns pontos que merecem integrar um amplo debate, a fim de que as soluções alcançadas venham a dar maior efetividade ao controle. Embora de difícil solução, apenas com a eliminação dos entraves por eles provocados será possível alcançar o perfil institucional almejado pela sociedade brasileira.

---

<sup>109</sup> Cf. Fernandes, 2002.