



Cadernos da Controladoria

Tribunais de Contas e Sistemas de Controle no Brasil

Apresentação

Bruno Speck é professor do departamento de Ciências Políticas da Unicamp e conselheiro da Transparência Internacional, seção Brasil.

Autor de vários artigos sobre corrupção, sua mais recente publicação é o livro Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União, editado em 2000, pela Fundação Konrad Adenauer.

O papel dos Tribunais de Contas no Brasil e sua interação com outras instituições é o tema da palestra de hoje. Com a palavra, o professor Bruno Speck.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

Tribunais de Contas e Sistemas de Controle no Brasil

Bruno Speck

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2001

Vou apresentar aqui alguns resultados e reflexões sobre o controle externo, começando com uma pequena retrospectiva sobre a imagem que os Tribunais de Contas têm atualmente junto a sociedade civil, mais especificamente na imprensa brasileira. Em seguida, passarei rapidamente para uma comparação dos papéis dos Tribunais de Contas em vários países do mundo. Vou falar um pouco sobre a Alemanha, sobre os Estados Unidos e sobre o Brasil, para termos uma noção do controle externo dentro de um contexto internacional. O terceiro ponto será uma rápida apresentação dos custos dos Tribunais de Contas: farei uma breve reflexão sobre como poderíamos medir os custos destes Tribunais apresentando dois estudos de caso: dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, com uma comparação dos custos que estes Tribunais de Contas representam atualmente para os orçamentos municipais.

Em seguida, vou tratar de um tema polêmico: a composição dos colegiados dos Tribunais de Contas, que volta e meia aparece na imprensa, com algumas reflexões sobre isso. Os dois temas seguintes serão dedicados à avaliação do desempenho e do impacto e aos processos dos Tribunais de Contas. Farei uma breve apresentação de alguns resultados de levantamentos referentes aos principais processos nos Tribunais., bem como uma pequena apresentação do impacto que esse trabalho dos Tribunais tem sobre a sociedade e sobre a política, qual é o seu resultado. Finalmente, O último item será uma contribuição sobre

o que penso a respeito de alguns temas que deveriam ser mais debatidos, entre eles o futuro do controle externo no Brasil. Pretendo falar entre 40 e 50 minutos, dependendo da paciência de vocês.

O primeiro ponto - a imagem dos Tribunais de Contas - é bem problemático. Fiz um levantamento na revista *Veja* sobre as principais matérias publicadas a respeito dos Tribunais de Contas e me deparei, praticamente a cada ano, com uma longa matéria sobre os Tribunais. Em 1997, a matéria "Em família até 2025", mostra como o pai governador consegue a nomeação do filho para o Tribunal que julgará suas contas. Esta reportagem refere-se ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Um ano depois aparece, uma outra reportagem muito crítica, intitulada "Apertem os cintos", sobre os gastos com viagens dos conselheiros do Tribunal de Contas da União. No ano seguinte, uma longa matéria (parece que a *Veja* dedica, anualmente, uma longa reportagem sobre os Tribunais de Contas), "Exemplo de cima", criticava a forma de nomeação de alguns assessores pelo presidente do TCU. E finalmente, "Entre amigos", reportagem que engloba vários Tribunais de Contas Estaduais, criticava mais uma vez a indicação ou a forma de escolha dos conselheiros.

Precisamos ser bem realistas: a imagem dos Tribunais de Contas transmitida pela imprensa é uma imagem de ineficiência, de parcialidade e até, em alguns momentos, de imoralidade. Tentarei mostrar, no decorrer da minha apresentação, que esta abordagem, este retrato, é muito pouco diferenciado, mostra pouco o trabalho dos Tribunais de Contas e é pouco específico em relação à crítica possível e razoável que se poderia fazer sobre os Tribunais. Além do mais, as reportagens são muito específicas: enfocam quase que exclusivamente a nomeação ou o preenchimento dos cargos de conselheiros e assessores dos Tribunais de Contas.

Vamos fazer nossa própria reflexão: perante uma imagem tão negativa, como poderíamos avaliar atualmente os Tribunais de Contas? Começo com uma comparação internacional sobre o que fazem os Tribunais de Contas. Se observarmos, os Tribunais são instituições interessantes por vários motivos. Primeiro, porque têm uma longa tradição, reúnem um arcabouço institucional de quase todas as democracias consolidadas. Existe pouca informação, pouca reflexão, poucos estudos (principalmente das ciências sociais) sobre essas instituições centenárias, como são o Parlamento e os partidos políticos, temas de bibliotecas inteiras. Já sobre os Tribunais de Contas, sobre controle externo, pode-se achar dois ou três livros que tratam do assunto. Isto não acontece só no Brasil - mas também na Alemanha, nos Estados Unidos e em vários outros países onde levantei material interessante. Essas instituições centrais importantes, apesar da longa tradição, suscitaram pouco interesse nos estudiosos. Na área do Direito é um pouco diferente, pois existe mais literatura, como na área da economia também. É principalmente no campo das ciências sociais, a minha área, que dedicamos pouco esforço para entender o que se passa no controle externo.

Uma rápida reflexão sobre a origem dos Tribunais de Contas, longa tradição nos sistemas institucionais modernos, mostra que existem duas ou três tradições diferentes. Primeiro, há uma tradição de países onde o controle externo evoluiu do controle interno - o que eu chamaria de modelo alemão continental. A Alemanha tem uma longa tradição de Tribunal de Contas, que lá existe há mais ou menos 300 anos. Na verdade, a tradição conta que o primeiro órgão específico de controle foi introduzido na Prússia, durante a monarquia prussiana, como o início de um órgão de controle interno. Este órgão que se toma pioneiro do controle e que inicia a tradição alemã em relação ao Tribunal de Contas era - utilizando a terminologia daqui - uma controladoria. Tratava-se de um órgão específico do Executivo prussiano destinado a aumentar o controle que o governo precisava ter sobre os vários administradores autorizados a comprometer o Estado com despesas. Na verdade, esse órgão de controle tinha como finalidade "fechar os ralos" da administração pública ou das despesas públicas, isto é, aumentar o controle do administrador do rei sobre todos aqueles que estavam autorizados a comprometer o Estado com empenhos: era um órgão de controle interno.

É interessante notar que até hoje esta tradição de órgão de controle interno (que depois foi passando sucessivamente a responder menos ao Executivo e cada vez mais ao Parlamento e aí se tornou um órgão de controle), no Tribunal de Contas da Alemanha, o principal cliente continua sendo o administrador. Neste modelo de Tribunal de Contas, que tem independência, responde ao Parlamento e é formalmente parte do Legislativo, mesmo assim, o principal cliente - a quem se dirige a auditoria, com quem se comunica a auditoria, quem responde à auditoria - é o administrador. Existe uma comunicação intensa entre o Tribunal de Contas e o administrador na Alemanha, tanto que nos relatórios de auditoria, por exemplo, o

administrador tem o direito de responder. O relatório não vai para o Parlamento sem que o administrador exponha sua posição. Vemos que esta preocupação com a tradição histórica não é só para historiador: ela influencia até hoje o tipo de fiscalização, o tipo de controle externo que se faz na Alemanha. Vários países seguem este modelo.

Outro modelo completamente diferente é o anglo-saxão. Neste, quem inventa um órgão específico para ajudar na fiscalização das contas é o Parlamento. O parlamentarismo inglês é forte, específico, é um modelo para o fortalecimento sucessivo do Legislativo frente ao Executivo e neste fortalecimento sucessivo, em algum momento, o Legislativo sentiu a necessidade de criar um órgão próprio que o ajudasse na fiscalização das contas do governo. Neste caso, é o próprio Parlamento quem cria um órgão específico e a tradição dos Tribunais de Contas nesta linha anglo-saxônica, que tem como principal cliente o Parlamento.

Mais uma vez vemos que neste órgão específico, que hoje em dia se assemelha muito aos Tribunais de Contas de modelo alemão ou de outros que têm independência e procedimentos de auditorias muito similares a outros Tribunais - mais especificamente em relação à questão quem é o seu cliente e para quem você trabalha, essa tradição anglo-saxônica ainda é muito forte e o principal cliente é o Parlamento.

Nos Estados Unidos, um país da linha anglo-saxônica, o General Accounting Office tem 95% de suas auditorias solicitadas pelo Congresso americano. Este é um ponto importante: quem decide qual auditoria será feita? Quem decide o que é interessante, o que deve ser fiscalizado? Em outros Tribunais de Contas é o próprio Tribunal quem decide. Mas na tradição anglo-saxônica é a influência do Parlamento, do cliente, daquele que é o principal consumidor do produto auditoria, é quem manda também na escolha dos temas de auditorias a serem realizadas. É interessante observar que 95% das auditorias realizadas nos Estados Unidos pelo General Accounting Office são solicitadas pelas comissões ou pelos parlamentares do Congresso americano. Este seria um modelo com raízes históricas, ainda hoje presente nos Estados Unidos, nos Tribunais de Contas auxiliares do Legislativo.

Finalmente, temos os Tribunais de Contas com a função judicante, a função de responsabilizar os administradores pelos atos administrativos. Este modelo - que talvez pudéssemos chamá-lo de modelo francês e sobre o qual existe muita literatura aqui no Brasil, pois o Brasil é mais próximo deste modelo - começou, na verdade, com um controle prévio e depois foi passando para um controle posterior. A principal função, o principal papel, dos Tribunais de Contas que seguem este modelo, é a de responsabilizar retroativamente aqueles administradores que, depois de um processo e após uma análise profunda, constata-se que cometeram alguma irregularidade na administração. Aí, na verdade, não há um cliente, um outro órgão para o qual os Tribunais de Contas trabalhem. Há na verdade uma visão de que o Tribunal seria uma espécie de justiça administrativa, que em última instância produz uma decisão, um veredicto, sobre a responsabilidade ou a inocência do administrador em relação a determinadas partes.

Exagerando um pouco poderíamos dizer que existem três tipos de Tribunais de Contas: aqueles que têm como cliente principal o administrador (isto se traduz na comunicação diária que mantêm com o administrador, tentando convencê-lo a melhorar a administração); aqueles que têm como principal cliente o Legislativo, produzindo o material solicitado e orientando as prioridades do Legislativo; e aqueles de função judicante, o tipo de tribunal administrativo que tenta ser a última instância de decisão sobre a responsabilidade ou a inocência de administradores em relação a atos administrativos. Estou dizendo que estou exagerando, obviamente, porque se olharmos mais de perto os Tribunais de Contas todos atualmente são uma mistura desses três modelos. Mas é claro que em cada modelo e em cada país encontramos um pilar mais forte, geralmente aquele que tem uma tradição histórica mais forte, enquanto os outros dois pilares exercem um papel secundário.

O caso brasileiro, como já disse anteriormente, aproxima-se mais desta terceira função judicante, com alguns ingredientes de assessoria legislativa e de apoio à administração e às funções administrativas. No Brasil há uma ampla discussão entre juristas sobre o caráter das decisões dos Tribunais de Contas: se são decisões finais ou se podem ser revistas pela Justiça comum. Descrevendo os Tribunais de Contas no Brasil como instituições que se aproximam mais do terceiro modelo, não estou fazendo nenhum julgamento normativo. Não digo que isto deve ser assim, não digo que isto é imutável, mas digo que - numa descrição tanto do arcabouço constitucional como da prática vigente nos Tribunais de Contas no Brasil - é possível afirmar que o modelo atual é este.

Sobre os dois primeiros pilares: acho que os Tribunais de Contas no Brasil têm algum papel administrativo e auxiliar também no Legislativo. Vou me dedicar um pouco a esta função judicante. Mas antes de entrar neste assunto gostaria de mencionar uma coisa curiosa: o modelo brasileiro é mais uniforme do que o modelo que encontramos em outros estados federativos. O modelo brasileiro existe em função de um artigo da Constituição Federal, que praticamente aplica o mesmo arcabouço normativo a todos os Tribunais - tanto na esfera da União, como na dos Estados e dos Municípios. Não há muita variedade entre os vários modelos como, por exemplo, na Alemanha, onde alguns Tribunais de Contas Estaduais funcionam de uma maneira realmente diferente, têm modelos constitucionais um pouco diferentes, assim como nos Estados Unidos.

No Brasil existe uma uniformidade muito grande. Estou tratando aqui do modelo do Tribunal de Contas da União, mas na realidade me refiro também aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios porque seguem o modelo federal. Na prática atual dos Tribunais de Contas no Brasil, vemos que eles ainda têm algumas tarefas quase administrativas, que também são uma herança do passado. Até 1967, os Tribunais de Contas no Brasil praticavam um pouco o controle prévio, quero dizer: todos os empenhos tinham que ser autorizados previamente pelos Tribunais. Esta prática tornou-se obsoleta porque o volume de decisões a serem tomadas em pouco tempo cresceu de tal forma no Estado moderno que os Tribunais de Contas não poderiam mais responder com alguma responsabilidade ou profundidade de análise à necessidade de aprovar ou reprová-los previamente os empenhos.

Em 1967 o controle prévio foi substituído pelo controle posterior, mas em algumas áreas este controle prévio, esta função quase administrativa do controle prévio, foi mantida. Chamo o controle prévio de função "quase administrativa" porque, justamente na área do registro das admissões e demissões ou ato, as decisões que os Tribunais de Contas no Brasil atualmente têm que tomar são decisões quase administrativas. Os conselheiros não julgam a demissão ou a admissão mas concedem ou negam o registro desses atos administrativos. Na realidade, os Tribunais de Contas têm um tipo de poder de veto. Só a decisão da administração junto com o registro nos Tribunais produz um ato administrativo completo. Então, de certo modo, nessa e em outras áreas os Tribunais de Contas ainda têm um papel "quase administrativo". Eles não julgam, não elaboram pareceres para o Legislativo: são parte da administração, só que em um ramo independente.

Em várias outras áreas poderíamos argumentar a mesma coisa: os Tribunais de Contas têm um papel "quase administrativo", por exemplo, quando definem o quociente para a distribuição dos fundos estaduais e municipais. Essas tarefas são realmente secundárias ou têm um papel secundário no trabalho atual dos Tribunais de Contas. O interessante é que em alguns casos (ou em alguns Tribunais) o volume de recursos humanos alocados para esses atos de pessoal - chamado muitas vezes de volume de recursos humanos necessários para registrar ou rejeitar o registro das aposentadorias e das admissões - é ainda enorme, chegando a 10%, 15% ou até mais em alguns Tribunais. É um trabalho realmente braçal, pois as decisões muitas vezes são tomadas uma a uma, caso a caso, e poucos Tribunais de Contas são informatizados. Conheço seis ou sete Tribunais e em muito deles o trabalho é pouco informatizado, o que significa que existe ainda um bom potencial para liberar a força de trabalho destes atos "quase administrativos".

Passando para a próxima função: essa tem um vínculo mais claro no arcabouço institucional. Os Tribunais de Contas no Brasil têm algumas funções que os caracterizam como auxiliares do Legislativo. Por exemplo: as Comissões e a mesa dos Legislativos estadual e municipal têm o direito de solicitar aos Tribunais de Contas informações sobre auditorias em andamento, assim como têm o direito de solicitar a realização de auditorias pelos Tribunais de Contas. Este modelo está presente em todas as Constituições estaduais e em todos os Legislativos no Brasil, que têm o direito de, teoricamente, exercer aquilo que o Congresso americano faz o tempo todo, dominando a agenda do General Accounting Office e solicitando 95% de todas as auditorias. Os Legislativos no Brasil têm o direito de solicitar a realização de auditorias aos Tribunais de Contas, assim como têm o direito de requerer informações sobre auditorias em andamento. É interessante porque, quando vou a Tribunais de Contas, geralmente também visito as Assembléias Legislativas. Muitos presidentes das Assembléias não estão cientes - muito menos os que presidem as comissões de fiscalização, as várias comissões dos Legislativos estaduais - que eles têm este direito constitucional de fazer do Tribunal de Contas do Estado um instrumento do seu trabalho, um perito para o seu trabalho. É um direito firmado e claramente definido no modelo constitucional brasileiro em relação a todos os Legislativos, mas muito pouco explorado. Mais por conta do Legislativo mal informado, que não

sabe o instrumento que tem nas mãos.

Um outro exemplo para essas tarefas auxiliares no Congresso é a elaboração do parecer prévio sobre as contas do Presidente (no caso da União) ou as contas do governo ou as contas do Prefeito, no caso dos municípios. Os Tribunais de Contas elaboram pareceres prévios, que não são decisões finais mas, como o nome diz, são pareceres para servir de subsídio a uma decisão a ser tomada pelo Legislativo. Este parecer do perito principal do Tribunal de Contas, que trabalha para o Legislativo nessa função, em muitos Legislativos fica anos parado. O Tribunal de Contas faz a sua parte, produz o parecer, mas o Legislativo nem nota, nem toma conhecimento, nem coloca em julgamento, nem analisa, nem olha esses pareceres durante anos. Essa é uma situação interessante, quando o modelo constitucional brasileiro manda claramente que, em relação a esta função, o Tribunal de Contas é o perito do Legislativo e este ignora na realidade a sua função, que é a de produzir um veredicto final sobre a aceitabilidade ou não das contas prestadas pelo Executivo.

Como disse antes, estas duas funções são realmente tênues no modelo brasileiro. A principal função dos Tribunais de Contas aqui é a função judicante. O centro de trabalho dos Tribunais de Contas é a produção de uma decisão sobre a prestação de contas que os vários administradores entregam ao Tribunal. E esta decisão é uma decisão administrativa, uma decisão final. Ele tem esse papel judicante, um papel responsabilizador, que diz que todo administrador é obrigado a entregar a prestação de contas e, por outro lado, que todo administrador - e isto é importante - tem o direito de ter suas contas julgadas, o direito de ter um papel dizendo que suas contas estão aprovadas ou reprovadas. Essa história do direito é importante porque, na verdade, ela tira dos Tribunais de Contas brasileiros, muita margem de manobra que encontramos em outros países. Na Inglaterra, por exemplo, que seguiu um modelo parecido até os anos 19 20, em algum momento isso foi modificado. Os administradores são obrigados a entregar a prestação de contas mas o Tribunal de Contas pode escolher qual prestação ele julga e qual prestação ele deixa para analisar posteriormente, o que abre uma margem enorme para que se possa centrar recursos humanos em assuntos específicos.

No modelo brasileiro isto não é possível: o Tribunal é praticamente obrigado a dedicar grande parte de sua força de trabalho ao processo de julgamento de contas. Todos os processos nos Tribunais de Contas brasileiros, pelo que eu entendo, estão centrados em torno dessa produção de uma decisão final sobre a responsabilidade dos administradores em relação a possíveis irregularidades. Isto tem conseqüências importantes porque os processos são organizados no modelo do próprio Judiciário, ou seja: existe o direito de autodefesa, a possibilidade de recorrer da decisão, prazos para que os responsabilizados possam responder, enfim, toda essa função dá ao trabalho dos Tribunais de Contas no Brasil um caráter quase de um Tribunal de Justiça, porque os tipos de procedimentos adotados para produzir uma decisão justa e aceitável por todas as partes são muito próximos ao Judiciário e pouco parecidos com os procedimentos, por exemplo, de uma auditoria de desempenho ou de impacto, que não convence através de determinados passos ou de determinados procedimentos, com chance de defesa e arguição aos administradores.

As auditorias de impacto convencem pelo argumento, pela capacidade ou pela competência técnica com a qual você defende seu ponto de vista. No caso dos Tribunais de Contas que trabalham na função judicante, a principal característica que leva, digamos, todas as partes a aceitarem ou não os resultados produzidos são exatamente os procedimentos, ou seja: é uma legitimação através de procedimentos. Concede-se legitimidade ao processo pelo fato de dar direito de ampla defesa, direito ao contraditório, prazos para se defender, prazos para recorrer, estabelecendo vários níveis para a defesa. O processo e a decisão ganham legitimidade através do procedimento. No caso de auditorias que trabalham mais nesta área de auxiliar o Legislativo através de análises de programas governamentais, o procedimento pouco importa - se o administrador teve amplo direito de defesa ou quanto tempo levou para arguir. O que importa é a capacidade técnica e o convencimento gerado através da capacidade técnica traduzida na auditoria. Este é um assunto importante mas em breve poderemos dizer que os Tribunais de Contas que trabalham com a função judicante como pilar principal não só não têm um cliente principal como os outros dois, como não trabalham especificamente para o administrador ou para o Legislativo. Esse trabalho tem implicações sobre a própria organização do trabalho de fiscalização.

Em relação à questão dos custos que os Tribunais de Contas representam para os orçamentos, gostaria de fazer uma reflexão anterior à interpretação destes números. Há uma variedade de argumentos

apresentados pelos Tribunais, não só no Brasil mas no mundo todo, para justificar o seu trabalho. Os Tribunais de Contas da Inglaterra e da Alemanha durante algum tempo publicaram em cada relatório qual era a economia, o retorno econômico da fiscalização. O argumento é que a fiscalização tem um certo custo para o poder público, que deve pagar por este custo. Se posso provar pelo meu trabalho, por exemplo, que no ano passado consegui reduzir os custos de uma licitação de um milhão para quinhentos mil, o lucro produzido pelo trabalho dos Tribunais de Contas seria de quinhentos mil. Os tribunais tentam mostrar por meio da soma de todas essas economias, que elas seriam maiores que os empenhos para os custos do trabalho do próprio Tribunal.

Este é um argumento muito comum, mas creio que é falho, pois reduz a questão a se vale a pena manter os Tribunais de Contas. Esse argumento contrasta a situação fictícia (sem os Tribunais de Contas) com a real (com os Tribunais), tentando mostrar que o fato de existirem os Tribunais de Contas gera uma economia para o erário. Acho que este argumento esteve muito presente durante algum tempo.

A Alemanha também fez este levantamento metodologicamente muito complicado. Como é que, por exemplo, você mostra a economia indireta realizada pelo trabalho dos Tribunais de Contas: pelo fato de que determinados administradores não incorrem em irregularidades por temerem o controle posterior, a responsabilidade posterior? Como você mede as irregularidades não cometidas pelo fato de você ter de prestar contas e ter que calcular que, em algum momento, você pode ser responsabilizado? Creio que metodologicamente é complicado, além de ser muito oneroso também; custa muito dinheiro. e muito esforço para fazer este cálculo. Em última instância, acho que os Tribunais de Contas agora estão aos poucos abandonando este argumento. A Alemanha, por exemplo, já está tirando esse cálculo de seus relatórios.

Outro argumento é o do benefício público, que mostra como os Tribunais de Contas não têm só uma função de retorno através da economia financeira monetária para o bem público, mas têm também o retorno através de valores públicos que estabelecem e que conseguem enraizar na administração pública. O fato, por exemplo, de ter suas contas regularmente fiscalizadas, vistoriadas ou o fato de saber que alguém pode ser responsabilizado cria um outro clima na administração pública: um clima de prestação de contas, um clima de ser responsável por um bem do qual o administrador não é dono, mas gerente. Cria, enfim, uma outra relação entre o administrador e o serviço que ele presta.

O serviço indireto do benefício público que os Tribunais de Contas geram através da própria existência e de seu trabalho é outra possibilidade de avaliar e honrar o resultado dos Tribunais. A dificuldade é mensurar isto. Como vou medir o aumento de accountability, o aumento de responsabilidade que os administradores têm ao assumirem cargos? Isto é, certamente, uma interpretação mais realista, mais difícil de ser medida. Uma terceira possibilidade, talvez mais pragmática, porém mais realista, é perguntar simplesmente se vários Tribunais fazem um trabalho parecido, com as mesmas tarefas a serem desempenhadas. Será que estes Tribunais geram custos diferenciados? Será que alguns são mais baratos, outros mais caros ou será que os Tribunais do passado custaram mais ou menos do que hoje? E, depois, deve-se comparar este custo com o desempenho de outras áreas?

Na verdade minhas tabelas se baseiam nesta reflexão: será que nos últimos dez anos ou será que comparando vários Tribunais temos custos diferenciados entre estes Tribunais? Produzi um gráfico que mostra o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em azul, e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, em verde. Vemos que nos últimos dez anos, o custo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo elevou sucessivamente de 0,4% do orçamento executado para 1,2% do orçamento executado. É interessante notar que nos últimos dez anos, o custo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo praticamente triplicou. Isto não diz nada ainda, mas é uma constatação importante. Nós teríamos que contrastar isto com o desempenho: será que ele aumentou esta fatia que tem no orçamento? Será que, ao mesmo tempo apresentou melhores resultados? Será que aumentou, que reestruturou? Todos são dados de referência importante.

No Rio de Janeiro encontramos uma situação parecida no início e no final, só que o desenvolvimento bem diferente. No início, o custo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro foi em torno de 0,5% e no final em torno de 1%. Mas o aumento se deu de forma mais drástica já na primeira metade dos anos 1990. Ele pula de 0,5% para 1,2% mais ou menos e se mantém neste patamar de 1% do orçamento até o

final dos anos 1990, início do ano 2000. Tem uma trajetória diferente, mas o início e o final são muito parecidos. Os gastos quase triplicam, a fatia no orçamento quase triplica e a questão é: como se justifica este aumento nos gastos? Será que existe uma contrapartida?

Há ainda os gastos com as Câmaras dos Vereadores. Vemos que a Câmara dos Vereadores de São Paulo aumentou igualmente sua fatia de 1,5% no decorrer dos anos 1990 para praticamente 3%, duplicando a fatia. O desenvolvimento no Rio é bem diferente e interessante pois está vinculado praticamente ao ciclo Legislativo. No primeiro ano da legislatura os gastos são bem elevados, mas depois caem. Aqui também tem um padrão. Como não estamos analisando o Legislativo, mas o Tribunal de Contas, não vou me dedicar a isto. É interessante analisar porque existe um certo padrão no comportamento do orçamento da Câmara de Vereadores, que sempre começa alto no primeiro ano do novo período legislativo e depois cai.

O fato é que os Tribunais de Contas Municipais aumentaram a sua fatia no bolo orçamentário de 0,3% ou 0,5% para mais ou menos 1%. Vamos nos deter a alguns itens, começando pelo mais polêmico: o colegiado. A discussão sobre o colegiado é um item importante, principalmente porque tem uma grande visibilidade na imprensa. Como vocês viram no início desta palestra, quase toda a crítica da imprensa está direcionada para a forma de nomeação dos conselheiros ou dos ministros dos Tribunais de Contas. Então, vemos em uma breve retrospectiva que, na verdade, esta forma de indicação, de nomeação, mudou com a nova Constituição de 1988. Antes, a indicação de novos conselheiros ou ministros era feita pelo Executivo e precisava da confirmação do Legislativo. A partir de 1988, a nova Constituição introduz - e isto vale para todos os estados e municípios - duas modificações. A primeira dá direito ao Legislativo de escolher dois terços do colegiado sem a interferência do Executivo. A suposição era que o Legislativo seria mais independente e o fato de ter pessoas indicadas pelo Legislativo criaria um colegiado mais independente do que um indicado com forte influência do Executivo. Essa avaliação, hoje em dia, é muito criticada porque o modelo atual de administração coloca muito próximos o Executivo e o Legislativo. O governo sempre tem uma forte base, por definição, no Legislativo. Assim continua a ter uma forte influência sobre a indicação dos membros do colegiado. Essa inovação, realmente, é uma inovação mais no papel do que na forma.

A Constituição de 1988 criou também um recurso que eu chamaria de pré-qualificação profissional. Ela diz que entre aqueles conselheiros ou ministros indicados pelo Executivo ou Legislativo um terço ou dois terços devem ter uma pré-qualificação técnica, ou seja, devem ser selecionados entre os procuradores e auditores dos próprios Tribunais. Aí há uma forte característica da pré-qualificação técnica, argumento que muda significativamente a composição do colegiado dos Tribunais porque introduz um outro tipo de recrutamento completamente diferente do recrutamento atual. Talvez este seja o modelo a ser sucessivamente ou gradualmente ampliado nas próximas modificações do controle externo.

Também fiz um pequeno levantamento sobre o tempo que os ministros do Tribunal de Contas da União permaneceram no cargo nos últimos 100 anos. Durante a República Velha, foram nomeados 23 novos ministros, que permaneceram no cargo em torno de dez anos. No Estado Novo, temos a mesma média de dez ou 11 anos, assim como na República populista. Esse número cai durante o regime militar e a Nova República: o tempo de permanência dos ministros, dos membros do colegiado no cargo, cai significativamente. Na verdade, isto coloca a questão do comprometimento daqueles indicados para exercer uma função no colegiado, o comprometimento com o cargo. Se a média fica em torno de sete anos, outras análises mostram casos de cerca de 15 ministros que ficaram menos de cinco anos. Alguns ministros ficam no cargo entre 20 e 25 anos. A média mostra que muitos dos indicados para o colegiado ficam um tempo muito limitado no cargo, o que coloca seriamente a seguinte questão: para que serve a vitaliciedade se o conselheiro só fica dois, três ou cinco anos no cargo?

Outro ponto importante a ser analisado é o tempo que os Tribunais de Contas levam para produzir uma decisão sobre as contas dos administradores. É interessante notar que não há como para julgar os Tribunais de Contas universalmente. Existe uma grande diferença na agilidade dos vários Tribunais de Contas na produção do julgamento das contas. Em relação aos municípios, alguns realmente cumprem prazos de um ano ou até menos para produzir o veredicto final. Outros têm grandes problemas em relação ao prazo razoável para a produção do julgamento. Alguns têm contas atrasadas dez, 12 ou 15 anos - e este é um grande problema porque praticamente inviabiliza a responsabilização do administrador, que muitas vezes já morreu ou os recursos desviados não são mais identificados.

O prazo para a produção de um julgamento é um ponto importante a ser levantado. O poder de responsabilização também é importante porque os Tribunais de Contas no Brasil, em comparação com Tribunais de outros países, têm poderes enormes de imputar, de responsabilizar administradores. Podem aplicar multas ou débitos aos administradores, mas podem igualmente excluir, ou pelo menos, indicar a exclusão de administradores inadimplentes da próxima eleição, elaborando uma lista de inelegíveis que é, então, encaminhada aos Tribunais Regionais Eleitorais. Esses conselheiros têm poderes excepcionais. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, pode excluir empresas de futuras licitações ou pode excluir administradores de futuros cargos de confiança durante seis ou oito anos. Em resumo, os poderes que os Tribunais de Contas têm no Brasil - comparando com os Tribunais dos Estados Unidos, da Inglaterra e da Alemanha - são enormes.

No início da palestra afirmei que os pareceres prévios no Legislativo não são julgados. Vemos aqui uma lista dos pareceres prévios elaborados sobre as contas dos presidentes nos últimos dez anos. O Tribunal de Contas da União elaborou o parecer religiosamente dentro do prazo, que é sempre em junho: o governo tem três meses para apresentar as contas, o Tribunal tem três meses para elaborar o parecer prévio e cumpre este papel. Esta é uma experiência que se repete em praticamente todos os Tribunais de Contas municipais e estaduais, que religiosamente cumprem este prazo. O problema está no Legislativo, e este é um padrão que se repete da mesma forma ou pior em todos os estados. O Legislativo não toma nota destes pareceres prévios, não discute, não leva para as comissões técnicas. O parecer é praticamente um trabalho perdido, não produz nenhum resultado, o que é trágico.

Continuando o argumento sobre as multas, o poder de responsabilização que os Tribunais de Contas têm no Brasil é amplo. Alguns nem todos, aplicam multas (e aí existe uma grande diferença), mas muitos aplicam multas pesadas. No caso do Tribunal de Contas da União, aplica-se anualmente valores diferenciados - hoje em dia os valores variam entre 20 e 30 milhões de UFIRs em multas a administradores.

Também responsabiliza em torno de 200 a 300 administradores anualmente, no valor global de 20 a 30 milhões. O problema é que o ressarcimento desses valores fica abaixo de 1%. Na interação dos Tribunais de Contas (ou no fazer valer o resultado do próprio trabalho), encontram certa dificuldade e muitas delas não podem ser atribuídas unicamente aos Tribunais. Por exemplo: muitas das multas aplicadas não são efetivamente recolhidas pelo poder público. A execução dessas multas não está a cargo dos Tribunais, mas sob a responsabilidade da Advocacia Geral da União ou do órgão correspondente nos estados e municípios.

Há uma grande dificuldade de cooperação entre os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios na efetiva implementação das multas aplicadas. Isto é, na verdade, um resultado frustrante pois demora-se anos para produzir um julgamento, uma decisão precisa sobre o tipo de responsabilidade que um administrador tem a respeito de uma certa irregularidade, e depois ela não é executada. Existem várias razões para isso. Uma está no fato de que muitos destes processos são questionados na forma: os acusados argumentam que não tiveram direito a ampla defesa, que o processo não foi encaminhado formalmente de maneira correta, enfim, têm várias críticas formais a esses processos, apesar de vários tribunais estarem tentando melhorar esta parte.

Mas há também um problema na Advocacia Geral da União ou no órgão executivo que deveria cobrar estas multas. Desinteresse ou negligência, o fato é que há vários problemas dessa ordem. Existe, finalmente, talvez o mais grave: o problema do modelo constitucional brasileiro, que não decidiu ainda, de maneira clara, qual é o caráter destas decisões. Acontecem discussões sobre a possibilidade de questionar na Justiça comum o mérito dessas decisões ou uma outra tese, de que as decisões possam também ser questionadas somente na forma. Alguns argumentam que o administrador pode entrar na Justiça questionando se teve amplo direito de defesa, se o procedimento foi formalmente correto, enquanto outros defendem a tese de que não existe justiça administrativa no Brasil.

No elenco dos poderes que fazem parte do poder Judiciário, o Tribunal de Contas não é mencionado. Portanto, a decisão é meramente administrativa e como todas as decisões administrativas podem ser revistas pelo poder Judiciário, a Constituição dá esta garantia. A dificuldade cria um impasse que deve ser solucionado, porque é realmente frustrante ver os Tribunais de Contas gastarem anos para montar um processo que formalmente corresponde a um processo jurídico, com amplo direito de defesa e tudo mais, e na outra ponta, o juiz de primeira instância reabrir este processo no mérito. Esta é uma contradição. Depois

de dez anos de amplo direito de defesa e arguição recomeçar tudo de novo. Esta é certamente uma questão que deve ser revista.

Passando para alguns pontos de sugestões de reforma em relação ao controle externo, temos três blocos de questões. O primeiro refere-se à forma de indicação do colegiado. Creio que os colegiados devem lentamente caminhar em direção ao aumento dos pré-requisitos técnicos, na forma que já foi iniciada e indicada pelas mudanças na Constituição de 1988. Acredito que esta forma pode ser facilmente explorada e ampliada: ao invés de solicitar ou de fazer a pré-qualificação técnica, o pré-requisito para dois dos nove ministros do Tribunal de Contas da União poderia ser facilmente aumentado para quatro ou seis. Este item, de melhorar ou de aumentar a capacidade técnica do colegiado, deve ser explorado.

Outro item vinculado a este, mas pouco conhecido, é a introdução em todos os Tribunais de Contas Estaduais da figura do auditor substituto, o auditor concursado que substitui conselheiros em caso de ausência. O auditor substituto está presente no modelo da Constituição Federal, mas em muitos Tribunais de Contas estaduais e municipais ainda não existe de fato. Os conselheiros geralmente são substituídos por assessores ou por pessoas indicadas por eles, o que não corresponde ao modelo previsto pela Constituição Federal.

O segundo bloco, aumentar a capacidade técnica do colegiado, se refere a estes poderes de responsabilização. Não entrarei em detalhes, mas insiste que os Tribunais de Contas, em muitos casos, produzem trabalhos técnicos interessantes e importantes, mas pecam muito - ou os órgãos que deveriam cooperar com eles pecam muito - na implementação dessas decisões. O Legislativo não toma nota, não insiste e não discute os pareceres prévios. A Advocacia Geral ou o Executivo não executa as decisões do Tribunal em relação a multas e débitos. Os Tribunais Regionais Eleitorais, muitas vezes - e aí está uma outra discussão - não tornam inelegíveis aqueles que foram indicados através de uma lista pelos Tribunais de Contas. Existe uma série de órgãos que poderia ter, ou que tem, o papel constitucional de cooperar com os Tribunais de Contas na implementação do controle externo e é justamente essa cooperação que em muitos casos não funciona. Geralmente a culpa é atribuída unilateralmente aos Tribunais de Contas, o que muitas vezes não é o caso. Em cada caso deve-se analisar especificamente a responsabilidade de cada um. As causas são várias, os culpados e responsáveis não são apenas os Tribunais.

No último bloco está a interação entre o Ministério Público, o Legislativo e a justiça eleitoral. Os prazos para julgamento são importantes, pois muitos Tribunais tentam produzir com maior agilidade, por meio da introdução de um prazo para o julgamento na Lei Orgânica. Muitos funcionam assim porque, de alguma maneira, os Tribunais precisam agilizar os seus prazos de julgamento e melhorar os procedimentos de ampla defesa e revisão. Muitos investem nisto, principalmente o Tribunal de Contas de Pernambuco, onde observei que se desenvolve um amplo trabalho de cooperação com o Ministério Público para realmente tornar mais íntegro os processos internos, com o Tribunal dando menos margem a que posteriormente seja criticado ou questionado algum dos seus julgamentos por parte daqueles que são responsabilizados na Justiça. É necessário uma jurisprudência uniformizada, a criação de uma padronização maior, assim como dar uma chance maior para o administrador calcular o padrão de julgamento, tornando mais transparente esse julgamento pelos tribunais.

Finalizando, como cientista político eu diria que nos últimos dez anos acompanhei vários debates sobre reformas institucionais profundas. No Brasil tivemos debates sobre o parlamentarismo e o presidencialismo, aquela discussão toda, se o parlamentarismo seria uma melhor forma de governo. Há dez anos debatemos a possível introdução do voto distrital misto, próximo do modelo alemão. Existem vários debates sobre reformas institucionais profundas e eu, sinceramente, acho que atualmente já se esgotou o tempo de reformas institucionais profundas. Não acredito na viabilidade destas reformas e não dedico muito esforço para pensar se, de repente, o Brasil deveria radicalmente mudar agora o modelo de Tribunais de Contas para o de controladorias. Não por achar que não seria uma discussão importante, mas por ser uma discussão acadêmica. Não acredito que na atual fase - dez ou 15 anos após a redemocratização - tenhamos um clima para mudanças radicais e profundas.

Acredito que, atualmente, chegamos a uma consolidação de valores e de procedimentos razoáveis e devemos buscar pequenas reformas factíveis, muitas vezes infra-constitucionais. A maior parte das propostas que fiz aqui não tem muito a ver com a mudança da Constituição, mas com mudança de

procedimento, de correção de alguns erros. Não acredito mais que vá haver um governo que aposte grande capital político em mudanças no sistema de controle externo nos próximos anos. O governo apresentou uma proposta há seis meses e ela praticamente desapareceu, não creio esteja sendo debatida seriamente em algum fórum. Por um motivo prático, não dedico muito esforço a esta discussão sobre mudanças profundas. Outra questão é onde poderíamos melhorar. Aí seria melhor tentar aperfeiçoar o modelo brasileiro, que é um modelo bom, tem uma lógica interna boa.

Qualquer sistema político precisa de um órgão responsabilizador e tudo indica que este órgão, no modelo brasileiro, é o Tribunal de Contas. Agora, se é o Tribunal de Contas ou se são os Tribunais de Contas eles devem ter poderes e atribuições claramente definidas em relação ao exercício deste poder - e esta atribuição não está dada quando se discute, ainda, o caráter judicial ou não-judicial das decisões. Esta questão deve ser esclarecida e as atribuições estarem claras: onde elas existem, têm que ser exercidas. No Brasil, os Tribunais de Contas têm amplos poderes para responsabilizar agentes públicos. Agora eles próprios devem aplicar estes poderes. Muitos Tribunais praticamente não aplicam multas, por isso eles têm que interagir com os outros órgãos para que este trabalho se torne realmente efetivo.

Gostaria de agradecer esta oportunidade. Espero que todos tenham gostado e que vocês me dêem algumas sugestões para um futuro trabalho, que seja importante e interessante. Muito obrigado.

[Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Vice-Prefeito: Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Sub-controlador: Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

Assessora: Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Sonia Virginia Moreira

Capa: Georgeana Dummar

Editoração: Inez Torres

Transcrição de Áudio: Rita Alonso

Versão Online: Edgard Bernardino