

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

OSMAR HENRIQUE COSTA PARRA

CONTROLE DO QUÊ E PARA QUEM?

**UMA ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS E DE SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO
NACIONAL**

FRANCA – SP

2017

OSMAR HENRIQUE COSTA PARRA

CONTROLE DO QUÊ E PARA QUEM?

**UMA ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS E DE SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO
NACIONAL**

Dissertação submetida à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, como pré requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas na área de concentração em Instituições, Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille

FRANCA - SP

2017

Parra, Osmar Henrique Costa.

Controle do quê e para quem? Uma análise dos planos estratégicos dos Tribunais de Contas e de seu papel no desenvolvimento nacional / Osmar Henrique Costa Parra.

–Franca : [s.n.], 2017.

299 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Orientador: Luís Alexandre Fuccille

1. Planejamento estratégico. 2. Controladoria. 3. Auditoria administrativa. I. Título.

CDD – 350

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Instituições, Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. . Luís Alexandre Fuccille

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille (UNESP)

1ª Examinadora: _____

Prof.ª Dr.ª Ana Elisa Périco (UNESP)

2ª Examinadora: _____

Prof.ª Dr.ª Keila Pacheco Ferreira (UFU)

Franca, 15 de dezembro de 2017

À memória de meu avô, Professor Alfredo Henrique Costa, pela presença inspiradora mesmo na ausência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sinceramente,

Aos muitos que, de várias formas, contribuíram para a realização desta pesquisa, e que são tantos que não há como relacioná-los todos.

Ao Prof. Dr. Luís Alexandre Fuccille, pela cordialidade, disponibilidade e precisão com que me orientou neste trabalho.

Aos colegas, professores e ao pessoal da coordenação do mestrado, que tanto contribuíram com discussões, apoio e profissionalismo.

Aos companheiros de luta e colegas de trabalho, do Banespa, das prefeituras de Franca e Ibiraci, do Ministério do Planejamento, da SP-Obras e do Tribunal de Contas, que participaram, com infindáveis discussões, de nossa formação crítica.

Aos meus familiares, pais, irmãos, filhos, noras e tios, pelo apoio constante.

Ao meu tio e grande amigo, Alfredo Costa Filho, que realmente faz a diferença pelas ideias e ideais de justiça social.

Ao Lucas Bruxellas Parra, filho e companheiro de convicções, sem cuja ajuda na revisão e na formatação, esta dissertação não ficaria pronta.

À Graça, companheira de trinta anos, pelo apoio, pela inspiração, pelo carinho.

À medida que a necessidade se encontra socialmente sonhada, o sonho torna-se necessário. O espetáculo é o mau sonho da sociedade moderna acorrentada, que finalmente não exprime senão o seu desejo de dormir.

O espetáculo é o guardião deste sono.

DEBORD, Guy.

A sociedade do espetáculo, 1967.

PARRA, Osmar Henrique Costa. **Controle do quê e para quem? Uma análise dos planos estratégicos dos Tribunais de Contas e de seu papel no desenvolvimento nacional.** 2017. 299 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

RESUMO

Este estudo se propõe a uma análise de como os Tribunais de Contas brasileiros são influenciados por interesses internacionais, utilizando-se de uma abordagem funcionalista à qual se agregam elementos históricos, para compreensão da construção dos vínculos que sustentam essa influência. Os sistemas de controle surgem da necessidade das classes dominantes. O apartamento das estruturas de dominação política (Estado) e econômica (capital), no capitalismo, originou um tipo de controle focado em aprimorar a gestão (auditorias) e outro em conter irregularidades (Tribunais de Contas), modelo francês, que se apresenta como defensor dos interesses sociais pela garantia da apreensão liberal de limitação do Executivo. No Brasil, que adota esse modelo, os TCs, fortalecidos pela Constituição e pela ascensão neoliberal que se seguiu ao “consenso de Washington” (1989), foram estruturados para implantar a LRF (2000) e um rígido modelo de governança, supostamente como condição para o desenvolvimento, mas que propositalmente dificulta atingi-lo, com a construção de obstáculos institucionais. Submetidos a um processo de planejamento estratégico financiado pelo BID, os TCs se unificam em torno da concepção de que o combate à corrupção, que precede quaisquer outras questões, lhes garantiria reconhecimento social e poder institucional. Caracterizado como “negócio”, o controle externo, submetido à mídia, passa à exposição sistemática de casos de corrupção, enfraquecendo o Estado. Produz-se um consenso que obstrui a percepção da burocracia do controle e da sociedade, tornando invisíveis as questões sociais, contendo o desenvolvimento e garantindo que a maior parcela da arrecadação seja destinada a credores. A ineficácia social desse modelo tende a esgotá-lo, levando a uma inflexão da mídia no sentido de expor também a corrupção dos Tribunais de Contas, cuja intervenção torna-se desnecessária ao neoliberalismo inclusive em razão do novo contexto de alinhamento ideológico direto do Poder Executivo, com provável enfraquecimento do sistema de controle externo.

Palavras chave: Consenso de Washington. Controle externo. Corrupção. Desenvolvimento. Neoliberalismo. Planejamento estratégico. Tribunais de Contas.

PARRA, Osmar Henrique Costa. **Control of what and for whom? An analysis of the strategic plans of the Courts of Accounts and their role in national development.** 2017. 299 f. Dissertation (Master's Degree in Planning and Analysis of Public Policies) - Faculty of Human and Social Sciences, Paulista State University "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2017.

ABSTRACT

This study proposes an analysis of how the Brazilian Audit Courts are influenced by international interests, using a functionalist approach to which historical elements are added, in order to understand the construction of the bonds that underpin this influence. Control systems arise from the need of the ruling class. The separation of the structures of political (state) and economic (capitalist) domination, in capitalism, originated a type of control focused on improving management (audits) and another on containing irregularities (Courts of Accounts), French model, which presents as defender of the social interests by the guarantee of the liberal apprehension of limitation of the Executive. In Brazil, which adopts this model, the TCs, strengthened by the Constitution and the neoliberal ascension that followed the "Washington Consensus" (1989), were structured to implement the LRF (2000) and a rigid model of government supposedly as a condition for development, but which purposely makes it difficult to achieve it, through the construction of institutional obstacles. Submitted to a strategic planning process financed by the IDB, the TCs unite around the idea that the fight against corruption, which precedes any other issues, would guarantee them social recognition and institutional power. Characterized as a "business", external control, submitted to the media, goes to the systematic exposure of cases of corruption, weakening the state. There is a consensus that obstructs the perception of the bureaucracy of control and society, making social issues invisible, concomitant with development and ensuring that the largest portion of the collection goes to creditors. The social inefficiency of this model tends to exhaust it, leading to an inflection of the media in order to expose also the corruption of the Courts of Accounts, whose intervention becomes unnecessary to neoliberalism even in view of the new context of direct ideological alignment of the Executive Power, probably weakening the external control system.

Key words: Courts of Accounts. Corruption Development. External control. Neoliberalism. Strategic planning. Washington consensus.

LISTA DE SIGLAS

ANM - Agência Nacional de Mineração
ANTC - Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARENA - Aliança Renovadora da Nação (Partido Político)
ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas no Brasil
AUD-TCU - Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRT - Bus Rapid Transit
BSC - Balanced Scorecard
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
DAERP - Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto
DAS - Direção e Assessoramento Superior (Gratificação pelo exercício de cargo público em comissão)
DASP - Departamento de Administração do Serviço Público
DF - Distrito Federal
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIA-USP - Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo
FMI - Fundo Monetário Internacional
GAO - United States General Accounting Office
IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IEG-M - Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions
IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
JK - Juscelino Kubitschek de Oliveira (Presidente do Brasil)
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
MDB - Movimento Democrático Brasileiro (Partido Político)
MLPUA - Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PDC - Partido Democrata Cristão
PDCA - Planejar, Desenvolver, Controlar, Avaliar (Ciclo)

PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S. A.
PFL - Partido da Frente Liberal
PL - Partido Liberal
PMB - Partido Municipalista Brasileiro
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPP - Parceria Público-Privada
PROMOEX - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Socialista Cristão
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SIG - Sistema de Informações Gerenciais (Governo Federal)
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TC – Tribunal de Contas
TC DF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE AC – Tribunal de Contas do Estado do Acre
TCE AL – Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
TCE AM – Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCE AP – Tribunal de Contas do Estado do Amapá
TCE BA – Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCE ES – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE GO – Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE MA – Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE MS – Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul
TCE MT – Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE PA – Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCE PB – Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE PE – Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco
TCE PI – Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE PR – Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE RN – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCE RO – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCE RR – Tribunal de Contas do Estado de Roraima
TCE RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE SE – Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

TCE SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCE TO – Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCM BA – Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
TCM CE – Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará
TCM GO – Tribunal de Contas dos Municípios do Goiás
TCM PA – Tribunal de Contas dos Municípios do Pará
TCM RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCM SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCs – Tribunais de Contas
TCU - Tribunal de Contas da União
TER - Tribunal Regional Eleitoral
UNESP - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
USP - Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Panorama do Sistema de Controle Externo Brasileiro	93
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dívida pública e resultados do governo central - evolução.....	141
Gráfico 2 – Evolução dos investimentos em bolsas e fomento à pesquisa ...	155
Gráfico 3 – Evolução da produção total de grãos.....	155
Gráfico 4 – Produção de petróleo e gás natural	156
Gráfico 5 – Investimentos em infraestrutura de transporte.....	156

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação dos modelos de controle	37
Tabela 2 – Distribuição das informações	194
Tabela 3 – Resultados da pesquisa	207

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Missão Institucional e Visão de Futuro – TCE-SP	17
Figura 2 – Fluxo do <i>Balanced Scorecard</i> (BSC).....	197
Figura 3 – Mapa Estratégico – Exemplo	199

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. OS SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO E O MODELO BRASILEIRO	23
1.1. Controle Administrativo e Controle Externo da Administração Pública.....	23
1.1.1. Controle Administrativo.....	24
1.1.2. Fiscalização e Auditoria	30
1.1.2.1. A Fiscalização	32
1.1.2.2. A Auditoria	35
1.1.2.3. Considerações a partir da comparação entre modelos	36
1.2. Aspectos Históricos dos Sistemas de Controle Externo	43
1.2.1. O Sistema de Controle Francês.....	44
1.3. Modelos de Controle Externo	51
1.3.1. O Modelo Brasileiro	54
1.4. Os Tribunais de Contas Brasileiros	57
1.4.1. Da Fase Pré-Colonial ao Império.....	57
1.4.2. Origens do TCU.....	61
1.4.3. A Era Vargas e o Governo Kubitscheck.....	67
1.4.4. O Governo Militar.....	75
1.4.5. Antecedentes, Debates e a Constituição de 1988	79
1.4.6. Panorama Institucional Atual	91
2. A AUDITORIA GOVERNAMENTAL	95
2.1. Princípios Gerais da Auditoria e da Administração Pública	97
2.2. Auditoria Governamental e Administração Gerencial	105
3. O ESTADO CONTEMPORÂNEO, O “CONSENSO DE WASHINGTON” E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	116
3.1. Do Estado Moderno ao Contemporâneo	117
3.2. Desenvolvimento Nacional e Institucional.....	123
3.3. O Controle Externo como Política Pública	129
3.4. O “Consenso de Washington” e a Lei de Responsabilidade Fiscal	136
3.5. O Controle como Estratégia de Contenção do Desenvolvimento	143
3.6. A Relação com a Mídia.....	158

3.6.1. Poder sem Responsabilidade	159
3.6.2. Opção pela Corrupção	165
3.6.3. Invisibilidade da Sociedade	173
3.6.4. Deslocamento da Democracia	178
4. O PROMOEEX E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	182
4.1. O PROMOEEX	183
4.2. Missões e Visões de Futuro dos Tribunais de Contas	192
4.2.1. <i>Balanced scorecard</i> (BSC)	195
4.2.2. A Contradição entre Missões e Visões	198
4.3. Os Significados da Escolha do BSC	208
4.4. A Evidência de uma Orientação Externa	209
4.5. A Participação da Mídia	210
4.6. Aderência a Princípios	213
CONSIDERAÇÕES FINAIS	216
BIBLIOGRAFIA	225
Apêndice I - Resultados da Pesquisa	246
Anexo I - Carta de Porto Alegre	253
Anexo II – Pesquisa FIA-USP	255
Anexo III – Contrato de Empréstimo	266
Anexo IV – Relatório de Progresso - 2012	285

INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe uma análise histórica e conjuntural da atuação dos Tribunais de Contas brasileiros, que fiscalizam e julgam atos de administradores públicos, na qual se considerará a influência de interesses internacionais, especialmente na construção dos planos estratégicos desses órgãos, e as consequências políticas, sociais e econômicas dessa influência.

Objetiva-se assim uma análise sobre um aspecto determinado do sistema de controle externo brasileiro, e embora esse aspecto tenha repercussões gerais sobre o sistema, não se confunde com o todo. O reconhecimento da importância dos órgãos de controle externo no cenário institucional contemporâneo é o que motivou esse estudo, com eventuais críticas dirigidas ao seu funcionamento e não à sua existência. Todavia essa abordagem crítica impõe, necessariamente, um afastamento do ufanismo e do moralismo que, frequentemente, monopolizam os debates sobre a corrupção e o trabalho dos Tribunais de Contas.

A perspectiva dessa análise nasceu da identificação de uma contradição entre a missão e a visão de futuro expressas no mapa estratégico do TCE-SP, conforme figura 1:

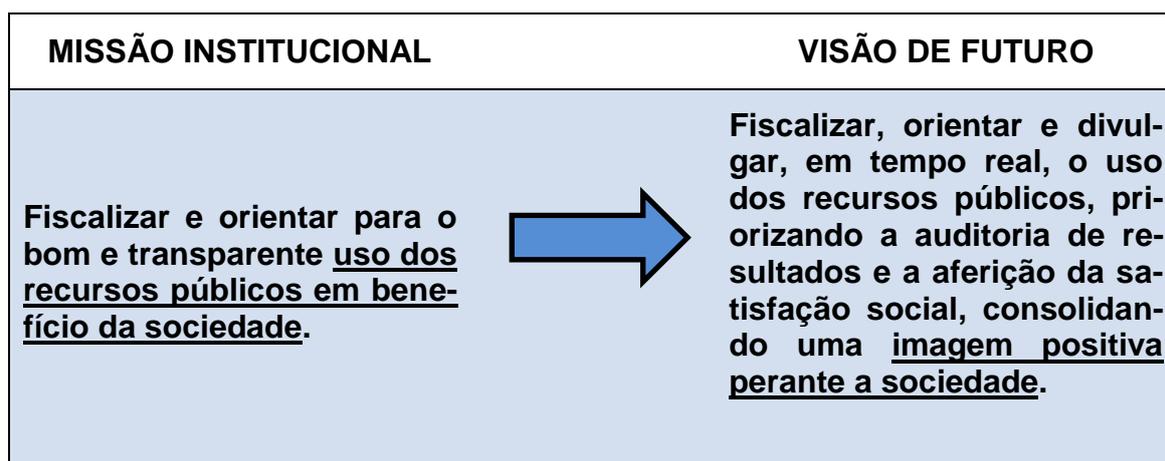


Figura 1 – Missão Institucional e Visão de Futuro – TCE-SP

A contradição está em que, se o objetivo está ligado à melhoria do uso dos recursos públicos em benefício da sociedade, a visão, necessariamente, deveria estar ligada à consolidação de uma “imagem positiva perante a so-

cidade” do uso desses recursos. Ou seja, se a auditoria visa melhorar os usos dos recursos, a sociedade deve perceber a melhoria desse uso. Mas não: a auditoria não vislumbra a percepção, pela sociedade, de um melhor uso dos recursos públicos, mas sim a melhoria de sua própria imagem. A mesma situação foi percebida em diversos Tribunais de Contas brasileiros, que implementaram seus planos estratégicos no âmbito de um programa de desenvolvimento financiado pelo BID, o PROMOEX, tendo então se levantado a possibilidade de um *marketing* institucional voltado para a construção de uma imagem pública dissociada dos resultados efetivos em benefício da Administração Pública e de uma orientação externa coordenando essa construção similar em diversos órgãos.

Assim surgiram algumas das questões que perpassarão o desenvolvimento deste estudo, relativas: 1) à possibilidade de os Tribunais de Contas melhorarem a gestão dos órgãos fiscalizados buscando a construção de sua própria imagem positiva por meio da destruição da imagem da gestão pública; 2) a que danos podem advir, para as instituições auditadas, das ações de uma fiscalização nesses moldes; 3) à capacidade da sociedade em perceber esses danos e sua relação com as ações da fiscalização; 4) a que fatores impedem essa percepção e 5) havendo danos, se eles produzem um benefício maior a longo prazo.

O tema da pesquisa é delimitado pela análise da gênese e das características das estratégias adotadas pelos Tribunais de Contas e pelas possibilidades, decorrentes dessa estratégia, de cumprimento da missão institucional desses órgãos, de agregar valor à gestão pública. O problema de pesquisa diz respeito a quais interesses orientam as estratégias dos Tribunais de Contas brasileiros.

Como objetivo geral se pretende analisar a existência de influência de interesses internacionais na construção da estratégia de ação dos Tribunais de Contas brasileiros e se há, em termos de princípios e métodos utilizados na construção dessas estratégias, sintonia entre missões (fins institucionais) e visões (como se veem no futuro) dos órgãos de controle. Tal análise será realizada com base, especialmente, nos fundamentos da administração

gerencial, mas também à luz de princípios da auditoria e do direito administrativo.

Os objetivos específicos do trabalho são as análises do nível de coincidência dos enunciados de missões e visões dos Tribunais de Contas; da influência do PROMOEX na construção do objetivo de busca de reconhecimento público dos Tribunais de Contas; da implicação do objetivo de reconhecimento público nas linhas gerais de conduta dos Tribunais de Contas e das implicações na qualidade dos processos de auditoria da relação dos Tribunais de Contas com a mídia.

Esse processo passará pela avaliação da submissão do sistema de controle externo aos pressupostos do “consenso de Washington” e de que circunstâncias a possibilitam, de modo a evidenciar se o PROMOEX é uma materialização da teoria de Chang (2003). Segundo essa teoria, os países em desenvolvimento implementam políticas de governança seguindo orientações de países desenvolvidos visando trilhar os mesmos caminhos, o que, todavia, é uma forma de dificultar que alcancem os patamares desejados por meio da construção de obstáculos institucionais internos.

Desse modo, a relevância da pesquisa está associada ao seu potencial de levar a reflexões sobre que interesses podem interferir na atuação dos Tribunais de Contas e de porque e como essas interferências ocorrem; como o acoplamento histórico pressiona o presente; como estratégias de longo prazo podem se concretizar sem a adesão consciente dos grupos que as operam. Especialmente para a burocracia do sistema de controle esse é um aspecto importante – trata-se de um grupo moralmente comprometido com o aprimoramento da Administração Pública ao qual interessa o aprofundamento desse tipo de análise. Mas essa reflexão pode ser útil também para os demais servidores públicos, gestores e dirigentes públicos.

O trabalho será desenvolvido com base no método funcionalista, adequado à interpretação do contexto colocado, porque permite enfocá-lo abordando a função dos Tribunais de Contas na sociedade e a interdependência entre eles, os governos, agentes de mercado, mídia e sociedade enquanto

instituições correlacionadas, integrantes de uma estrutura complexa. A esse método serão agregados elementos históricos, de modo a se compreender o atual contexto como consequência de um processo.

A análise funcionalista associada à contextualização histórica possibilitará um aprofundamento sobre o papel do Estado em suas variáveis moderna e contemporânea e sobre a inserção dos Tribunais de Contas nesse contexto, bem como dos interesses econômicos, políticos e corporativos envolvidos.

A pesquisa será toda documental, por meio de levantamento de documentação de acesso público, especialmente junto aos *sites* de Tribunais de Contas e órgãos de mídia. A documentação referente aos planejamentos estratégicos dos órgãos de controle é farta, e em geral disponibilizada livremente em local de fácil acesso nos sítios eletrônicos dos órgãos de controle. O nível de coincidência dos enunciados de missões e visões dos Tribunais de Contas será objeto de coleta de dados nos mapas estratégicos desses órgãos, sendo que os 34 Tribunais de Contas brasileiros serão pesquisados.

Os dados relativos ao conteúdo do PROMOEX serão pesquisados na documentação oficial do programa, também disponibilizada nos *sites* de alguns Tribunais de Contas do Estado do Maranhão. Também serão analisados outros documentos públicos correlatos disponíveis nas páginas do Ministério do Planejamento, da ATRICON (Associação dos Membros de Tribunais de Contas no Brasil), do Instituto Rui Barbosa (associação de estudos, pesquisas, capacitações, seminários, encontros e debates com foco no aprimoramento das atividades dos Tribunais de Contas) e dos próprios Tribunais de Contas, inclusive decisões. Por fim serão pesquisados ainda casos exemplares de jurisprudência dos Tribunais de Contas e de sua reprodução e repercussão midiática.

Quanto ao conteúdo da dissertação, inicialmente serão expostos conceitos relacionados à questão do controle com base no ciclo “PDCA” (Planejar, Desenvolver, Controlar, Avaliar) e sua relação com o processo de gestão nas repúblicas contemporâneas, cuja estrutura de divisão de poderes guarda simetria com as etapas daquele ciclo. Em seguida serão discutidos aspectos

históricos distintivos dos conceitos de fiscalização e auditoria, relativos à gênese e desenvolvimento dos sistemas de controle, com ênfase na descrição do modelo da Revolução Francesa, que introduziu a ideia de um sistema que atuasse no interesse da população e na limitação da ação do Poder Executivo, na defesa de interesses liberais, base do modelo brasileiro, cuja evolução histórica também será discutida.

No capítulo 2 são tratados conceitualmente temas relativos à auditoria pública, incluindo princípios gerais e a relação da auditoria pública com os fundamentos da administração gerencial, em especial sob o enfoque da vinculação ideológica de ambas ao liberalismo e, mais especificamente, ao neoliberalismo.

No capítulo 3 se discorrerá sobre o papel dos sistemas de controle no processo de garantia dos interesses das classes dominantes, em especial como meio de contenção das iniciativas de redução de desigualdades e de desenvolvimento local quando descoladas das agendas centrais.

Nesse contexto serão apresentadas as questões do Estado enquanto forma política necessária ao modo de produção capitalista, sua evolução enquanto controlador dos processos de emancipação social, os conflitos e processos envolvidos nas disputas entre desenvolvimento institucional e nacional, a natureza das atividades de controle externo e suas interferências na inibição ou na formulação e implementação de políticas públicas.

Também serão expostos os fundamentos do “consenso de Washington” e discutida a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal como ferramenta para enraizamento daqueles fundamentos. Também será apresentada a tese de Ha-Joon Chang de que países em desenvolvimento são pressionados pelos desenvolvidos a adotar, sob o pretexto de promoção do desenvolvimento econômico, políticas e instituições similares às que tais países desenvolvidos adotam, mas que não existiam durante seu processo de desenvolvimento, e se existissem não teriam se desenvolvido, contexto que inclui um sistema de controle que pode inibir o processo de desenvolvimento.

Também será discutido o papel da grande mídia nesse ajuste e como se dá, em linhas gerais, o alinhamento de instituições em busca de “musculatura institucional” com essa mídia e a construção de discursos ideológicos com aparência supra ideológica, envolvendo os discursos construídos em torno da questão da corrupção.

No capítulo 4 são apresentados os resultados da pesquisa documental sobre o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo e sobre o planejamento estratégico dos Tribunais de Contas, financiados pelo BID a partir de 2006, com o objetivo de fortalecimento dessas instituições, bem como será discutida sua relação com os interesses representados pelo “consenso de Washington”. Serão analisados os dados da pesquisa no que diz respeito à escolha pelo modelo de planejamento estratégico, sua adequação ao perfil institucional a que se destina, a consistência do planejamento e a eventual ocorrência de contradições, bem como as perspectivas de produção de resultados, consistentes no cumprimento da missão institucional dos Tribunais, a partir do planejamento desenvolvido. Também serão analisados os significados contidos nos discursos que sustentam esse planejamento, as evidências de uma orientação externa na condução desse processo, as consequências da relação dos órgãos de controle com a mídia, a sustentabilidade, no tempo, desse modelo e sua compatibilidade com princípios essenciais à sua manutenção.

Por fim serão tecidas considerações adicionais sobre como o sistema de controle no que diz respeito à consistência ética do discurso que o sustenta, sobre a relação entre objetivos formais e reais (e seus destinatários), sobre o melhor aproveitamento do potencial técnico dessa estrutura e sobre as tendências que se apresentam, especialmente diante da nova orientação político-econômica do Governo Federal.

1. OS SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO E O MODELO BRASILEIRO

Este primeiro capítulo tem por objetivo expor uma visão geral sobre os conceitos básicos de controle, controle administrativo e controle externo, de fiscalização e de auditoria, necessária à compreensão dos conceitos e pontos de vista que serão desenvolvidos no decorrer dessa dissertação, em especial porque, como é frequente em ciências humanas e ainda mais em um ambiente interdisciplinar de construção de conhecimento, os termos utilizados para definição de conceitos podem estar associados a mais de um significado em razão do conteúdo e escopo de cada disciplina. Neste caso concreto, a dissertação se situa em uma zona que sofre influência da Administração, do Direito, da Sociologia, da História e da Política, além dos conteúdos técnicos específicos da área de controle externo.

Também se apresentam alguns dados relevantes acerca dos antecedentes históricos dos sistemas de controle, o que tem por finalidade permitir sua compreensão como fruto dos resultados de correlações de forças políticas ao longo de um processo, correlações que evoluem produzindo modelos bastante dinâmicos de sistemas de controle externo.

Por fim, busca-se a evidenciação das características essenciais dos principais modelos de controle externo, com especial atenção ao modelo brasileiro e ao panorama contemporâneo do sistema brasileiro, sempre como consequentes do processo histórico aludido.

1.1. Controle Administrativo e Controle Externo da Administração Pública

Controle, fiscalização e auditoria são termos para os quais a homogeneização¹ de significados é relevante para a compreensão da discussão objeto deste trabalho. Frequentemente são usados indistintamente, mas aqui há necessidade de distingui-los e precisar-lhes o sentido específico no âmbito

¹ No sentido de “processo que se efetiva enquanto superação da heterogeneidade da vida cotidiana” (DUARTE, 2001, p. 61).

deste texto, em especial no que diz respeito à diferença que se fará entre auditoria e fiscalização, onde se situa o cerne da questão aqui tratada.

Essa distinção entre fiscalização e auditoria, portanto, baseada fundamentalmente nas circunstâncias do advento e nas finalidades históricas de cada instituto, não se aplicam às citações de autores, decisões e legislação feitas aqui, mas apenas aos conteúdos desenvolvidos pelo autor.

1.1.1. Controle Administrativo

A ideia de controle que nos interessa tem sua origem na definição sociológica de “controle social” como o conjunto de “meios e processos através dos quais um grupo ou uma sociedade garantem a conformidade de seus membros com suas expectativas” (HORTON e HUNT, 1980, p. 104 apud BERNARDES e MARCONDES, 2000, p. 165). Ou seja, controlar significa fazer com que alguém aja em conformidade com as expectativas do controlador, de onde se depreende, em princípio, um processo hierarquizado.

Em administração os processos de controle têm por fim garantir que os resultados esperados pelos sócios sejam atingidos por meio da ação dos atores envolvidos na produção, aparecendo já de forma bastante sistematizada no final do século XIX, nas propostas tayloristas de administração científica, com a racionalização do trabalho: estabelecimento de objetivos em razão dos quais o trabalho era dividido em unidades menores (planejamento - *plan*) com base em funções desempenhadas pelos trabalhadores mais aptos (realização - *do*), constituindo-se assim um sistema coordenado passível de supervisão (ou controle - *see*) a cada etapa, mas ainda concebido como um processo linear (ORIBE, 2009).

Na década de 1930 o processo linear proposto por Taylor foi redesenhado, como um ciclo que se retroalimenta, por Walter Shewhart, sob o argumento de tratar-se de um “processo científico dinâmico de aquisição de conhecimento” (ROTHER, 2010, p. 123). O modelo foi levado ao Japão na década de 1950 por W. Edwards Deming, onde o termo “see” (“veja”) foi substituído por “check” (“cheque” ou “verifique”) e foi acrescentada a etapa “act” (“agir”, no

sentido de realizar os ajustes necessários), passando a ser identificado pela sigla “PDCA” (“plan, do, check, act”) (ORIBE, 2009).

Posteriormente, outras versões foram desenvolvidas, mas no Brasil o ciclo tornou-se bastante conhecido e utilizado com essa configuração, “traduzida” como “Planejar, Desenvolver, Controlar, Avaliar”.

Assim, como o ciclo é contínuo, após sua introdução inicial há uma simultaneidade de etapas: ao se lançar um produto (ou um programa, no caso da Administração Pública) começa-se pela etapa do planejamento e segue-se a sequência até o final, mas depois de certo tempo os processos de execução, controle, avaliação e planejamento (ou replanejamento) podem interferir uns sobre os outros produzindo interações e modelagens com frequência e intensidade variáveis.

A análise do ciclo evidencia que as etapas do PDCA se referem a atividades, em princípio, hierarquizadas. Ainda que sejam possíveis modelos de gestão em que a avaliação de um programa seja realizada de forma participativa (por exemplo, em PAULA, 2005, p. 70-71, 90) isso não é o mais comum, e essa participação, quando ocorre, quase sempre tem caráter colaborativo e não efetivamente decisório, posto que não se promovem a emancipação ou a transferência de poder ao trabalhador (PAULA, 2005, p. 90-91). Assim, planejamento é uma atividade hierarquicamente superior à execução, controle é superior a ambas e a avaliação superior às outras três. Após a avaliação dos processos de planejamento, de execução e de controle incidentes sobre determinado programa, a alta direção da organização, com ou sem a participação de outros atores, pode decidir mantê-lo, eliminá-lo ou modificá-lo.

Nesse sentido as etapas do PDCA podem se referir tanto a atividades de um fluxograma (planejamento, execução, controle e avaliação) quanto a estruturas administrativas ou políticas no organograma da organização (órgãos responsáveis por cada uma dessas atividades).

Embora o PDCA seja apenas um dos diversos modelos possíveis de desenvolvimento de processos administrativos, em geral, tem especial relevância para a Administração Pública e aplicação no âmbito deste trabalho. Isso

devido à simetria que guarda com o modelo de divisão de poderes na democracia representativa, decorrente da teoria da tripartição de Montesquieu. A “avaliação”, representada pelo processo eleitoral, que define novas diretrizes a cada período, é a atividade em tese hierarquicamente superior e as demais etapas são desenvolvidas pelos três poderes da República. Nos termos da Constituição Federal:

Art. 1º. [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A própria ordem em que os três poderes são elencados no texto constitucional equivale à do PDCA.

A atividade legislativa corresponde, em essência, ao processo de planejamento do que será realizado (finalidades) e como essa realização se dará (comportamentos) no âmbito da sociedade, inclusive pelo Estado. No caso do Estado, inicialmente pela questão do planejamento orçamentário, propriamente dito, que envolve a aprovação dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias, que elencam os programas, as atividades e os projetos dos governos para determinados períodos e disponibilizam os recursos supostamente necessários para sua execução. Ainda que tais leis sejam necessariamente de autoria do Executivo (atividade administrativa), o exercício do poder político de aprová-las cabe ao Legislativo.

Para além do planejamento orçamentário, em essência, qualquer lei é um plano. A previsão do Código Penal de que “matar alguém” implica em “reclusão, de seis a vinte anos” (artigo 121) corresponde a um plano que deverá ser executado caso ocorra a hipótese prevista, mas esse plano pode simplesmente não ser executado se a notícia do fato não chegar ao Poder Público, se o autor não for identificado ou se conseguir fugir, etc.

A natureza das leis é fundamentalmente de “enunciado prescritivo”, ou seja, enunciados que descrevem ou expressam uma finalidade, quando

se refere a um princípio, ou um comportamento esperado, quando se refere a regra; apenas residualmente os enunciados legais são “descritivos”, e sempre como função assessória dos “prescritivos”, como quando a lei define um conceito de modo a possibilitar sua compreensão em dado contexto. (ÁVILA, 2005). Portanto, o enunciado legal sempre projeta para uma situação futura uma expectativa do legislador.

A atividade do Poder Executivo corresponde à etapa “desenvolver” no PDCA, ou à efetivação dos programas, projetos e atividades governamentais; à implementação das políticas públicas em sentido mais estrito (aquelas que afetam de maneira mais direta a vida das pessoas).

A atividade judiciária corresponde à etapa de “controle”. É o Poder Judiciário que vai “ver” (“see”), “checar” (“check”) se os planos (as leis) estão sendo executados a contento. Embora existam outras formas de controle, como o do Legislativo, do Ministério Público, de organismos internacionais, e agências reguladoras ou de fiscalização, por exemplo, no que diz respeito ao exercício da atividade de controle enquanto exercício de poder político, há exclusividade do Judiciário:

No Brasil, ao contrário do que ocorre em inúmeros países europeus, vigora o sistema da jurisdição única, de sorte que assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto (MELLO, 1998, p. 144).

Em outras palavras, qualquer forma de controle a que esteja sujeita a Administração Pública é subordinada ao controle jurisdicional² do Judiciário; qualquer decisão legislativa ou dos Tribunais de Contas pode ser revista judicialmente.

Esse controle do Judiciário sobre os poderes Legislativo e Executivo se dá em razão tanto da adequação direta da conduta em relação a normas específicas quanto em razão da adequação da conduta em relação à proporcionalidade que existe entre o valor das várias normas no sistema jurídico, em relação aos valores fundamen-

² Jurisdição (do latim *juris* (direito) + *dictio* (dicção). Etimologicamente é a “dicção do direito” ou a capacidade de “dizer o direito”. Tecnicamente é o “poder de julgar, de dizer o direito entre as partes, sem estar subordinado a nenhum outro poder” (SOIBELMAN, vol. II, p. 58).

tais. Nesse sentido, o controle incide não apenas sobre a execução (a etapa “desenvolver”), mas também sobre a produção normativa (a etapa “planejar”).

Assim, o controle sobre a atividade legislativa tem especial eficácia na manutenção do *status quo*, pois em razão do princípio da legalidade estrita³ a restrição no exercício do “poder de planejar” inviabiliza o exercício do “poder de executar”.

Teoricamente, segundo Ávila (2005, p. 125-126):

De um lado o âmbito de controle, pelo Poder Judiciário e a exigência de justificação da restrição a um direito fundamental deverá ser *tanto maior* quanto maior for: (1) a condição para que o Poder Judiciário construa um juízo seguro a respeito da matéria tratada pelo Poder Legislativo; (2) a evidência de equívoco da premissa escolhida pelo Poder Legislativo como justificativa para restrição do direito fundamental; (3) a restrição ao bem jurídico constitucionalmente protegido; (4) a importância do bem jurídico constitucionalmente protegido, a ser aferida pelo seu caráter fundante ou função de suporte relativamente a outros bens (por exemplo, vida e igualdade) e pela sua hierarquia sintática no ordenamento constitucional (por exemplo, princípios fundamentais).

[...]

De outro lado, o âmbito de controle pelo Poder Judiciário e a exigência de justificação da restrição a um direito fundamental deverá ser *tanto menor*, quanto mais: (1) duvidoso for o efeito futuro da lei; (2) difícil e técnico for o juízo exigido pela matéria; (3) aberta for a prerrogativa de ponderação atribuída ao Poder Legislativo pela Constituição.

Se, todavia, do ponto de vista estritamente técnico-teórico a extensão do controle pode ser dimensionada pelos elementos acima, não se pode perder de vista a natureza política do exercício de poder pelo Judiciário, que advém da interferência dos interesses dominantes, de classe e corporativos, por exemplo, e que poderão atuar tanto como elementos autônomos quanto como elementos definidores da proporcionalidade dos elementos técnicos em dado contexto histórico-social:

As lutas de classes e grupos e as disputas entre frações do capital fazem com que as instituições políticas e jurídicas sejam atravessadas por tensões, antagonismos e contradições. Por isso, não se pode pensar em Estado e direito como aparatos consolidados, neutros ou

³ Legalidade estrita – princípio constitucional previsto no *caput* do artigo 37, a que está sujeita a administração pública: a administração só pode executar o que está previsto em lei. Diferenciação do princípio da legalidade civil, previsto no artigo 5º, II, aplicável ao setor privado, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

técnicos, mas como correias de transmissão de movimentações gerais da dinâmica social. Havendo descompasso entre forças econômicas e posições político-jurídicas, a resolução da reprodução social capitalista se faz sempre em detrimento do plano institucional (MASCARO, 2016, p. 2).

A etapa “avaliar” (ou “act” – agir para reorientar), em linha com o citado parágrafo primeiro do artigo primeiro da Constituição, é desempenhada “diretamente” pelo povo, no processo de eleição dos seus representantes, fechando o ciclo. Ou seja, a cada eleição popular a sociedade avalia o período findo e “reorienta” a gestão pela eleição de novos representantes e novos programas de governos (ou não reorienta – mantém os mesmos).

Observe-se, assim, que o sistema republicano democrático possui, naturalmente, um quarto (ou primeiro) poder além do Legislativo, Executivo e Judiciário: o “Avaliativo”, cujo exercício, em princípio, não seria delegado, devendo ser exercido direta e livremente pela sociedade. Até porque, se todo o poder fosse delegado, nenhum poder restaria ao povo, que conseqüentemente deixaria, efetivamente, de “emaná-lo” ou de exercê-lo.

Essa análise é fundamental para o presente estudo porque indica que toda e qualquer intervenção de outro poder político na prerrogativa ou no direito de exercício do Poder Avaliativo implica em indevida intromissão na soberania popular de escolher seus representantes e respectivos programas.

Nesse sentido, o sistema brasileiro de controle administrativo externo, formado fundamentalmente pelos Tribunais de Contas, deveria ser compreendido como instância administrativa e não como instância que exerce poder político. Não se equipara, na essência constitucional, aos poderes da República. Qualquer atuação que extrapole a administrativa implica em ocupação ilegítima de outro espaço de poder, ainda que haja a conivência desse poder cujo espaço é invadido ou compartilhado.

Ocorre que, constitucionalmente, o exercício das atividades de controle externo dos órgãos da União se dá no âmbito de uma atividade mais ampla de “fiscalização” (artigo 70) e constitui atribuição do Congresso Nacional, a ser desempenhada com o “auxílio” do Tribunal de Contas da União (artigo 71), detentor das mais amplas competências, incompatíveis com a de um ór-

ção de auxílio. Os detalhes desse modelo serão aprofundados no subtítulo “1.3.1 – O Modelo Brasileiro”, sendo relevante, por ora, mencionar o uso pouco preciso das expressões “fiscalização” e “auditoria”. A primeira, ora aparece como gênero do qual a segunda e a “inspeção” seriam espécies (v.g. combinando-se o *caput* do artigo 70 com o inciso IV do artigo 71), ora como sinônimo da segunda (v.g. comparando-se os incisos IV com o V e o VI do artigo 71) e ora como instituto mais amplo, que abrange o julgamento de contas (combinando-se, por exemplo, o *caput* do artigo 70 com o inciso II do artigo 71).

Esse tipo de redação verificado na Constituição permite as mais abrangentes e divergentes interpretações acerca da natureza do controle externo e dos Tribunais de Contas enquanto entes jurisdicionais ou administrativos, políticos ou técnicos.

Por essa razão deve-se distinguir fiscalização e auditoria, ambas formas de controle, prioritariamente pelas suas configurações históricas e pelos conceitos decorrentes dessa distinção, o que possibilita uma apreensão mais precisa de suas naturezas do que uma análise baseada essencialmente nas prescrições legais vigentes.

1.1.2. Fiscalização e Auditoria

O controle, em sentido amplo, corresponde à capacidade ou à ação por meio da qual se interfere na conduta de alguém de modo que aja em conformidade com a decisão do controlador, para que membros de um grupo exibam determinado comportamento (BERNARDES e MARCONDES, 2000, p. 51). Assim, a pessoa sob controle age de acordo com a determinação do controlador.

Ainda de acordo com Bernardes e Marcondes (2000, p. 51-57) são três os mecanismos de controle: o poder, por meio do qual as determinações são impostas ao controlado por meio de coação (força, em última instância), havendo assim uma sobreposição dos interesses representados pelo controlador aos interesses do controlado; a autoridade, que consiste no convencimento do controlado pelo controlador, de modo que se opera um processo de

identificação dos interesses; e a troca, por meio da qual há uma negociação em que os interesses são compostos.

O exercício do poder exige domínio pessoal ou, no caso das organizações, institucional da força, sendo, portanto, fontes desse mecanismo de controle o poder formal, a posição hierárquica ou a força, propriamente dita, inclusive, em última instância, o poder militar. O poder é imposto pelo medo ou pela concretização da submissão.

O exercício da autoridade decorre do reconhecimento da superioridade da opinião do controlador sobre o controlado, sendo fontes desse mecanismo a autoridade formal (um diploma, por exemplo), o carisma ou o conteúdo da argumentação e, nesse caso, pode haver uma delimitação imprecisa entre controlador e controlado, na medida em que, da confrontação de argumentos, pode haver o desenvolvimento de uma posição intermediária ou diferente da inicial.

O exercício da troca ocorre pelo oferecimento do controlador ao controlado de um bem, material ou imaterial, que seja do interesse desse último que, para obtê-lo, conduz-se de acordo com o interesse do controlador, sendo, portanto, a principal fonte dessa forma de controle, a riqueza.

Observa-se assim que o poder se exerce por meio de uma superioridade não consentida (por exemplo, na relação fiscal-fiscalizado), a autoridade por meio de uma superioridade consentida (por exemplo, na relação médico-paciente) e a troca por meio de uma igualdade (por exemplo, na relação de compra e venda). Naturalmente esses três mecanismos de controle tendem a uma incidência menor isoladamente e maior de forma mesclada. Por exemplo, a troca, que em princípio seria uma operação mais igualitária e que rege as relações de trabalho, mescla-se ao poder quando o desemprego é elevado, posto que a oferta de salário tem um “peso relativo” muito mais elevado do que a oferta de mão de obra, tanto pela escassez da primeira em face da abundância da segunda quanto pela relação imediata da primeira com a satisfação de necessidades básicas à sobrevivência (irrenunciável e pouco negociável) e da segunda com o aumento de riqueza (renunciável e altamente negociável).

Havendo, portanto interesses divergentes, em que controladores e controlados estão em lados opostos, em princípio a solução, essencialmente, se dá pela via do poder (em organizações como prisões, ou nas guerras, por exemplo), havendo interesses convergentes, em que controladores e controlados buscam o mesmo fim, pela via da autoridade (como nas universidades ou associações) e, havendo interesses paralelos, em que as duas partes buscam objetos que não se relacionam diretamente, mas que se compõem para satisfazer a ambos (como nas compras e outros tipos de contrato), pela via da troca (BERNARDES e MARCONDES, 2000, p. 56-57).

Na sociedade organizada as relações de controle, complexas, visam em um primeiro momento à satisfação comum, de modo que o controle se estabelece de todos para cada um, inibindo excessos e condutas incompatíveis com os interesses da coletividade e promovendo ou estimulando comportamentos mais conformes às expectativas grupais.

Após esse primeiro momento surgem dois movimentos: a especialização, decorrente da necessidade de satisfação da diversidade de interesses coletivos e, paralelamente, o desenvolvimento de interesses específicos de pessoas ou grupos especializados, que podem escapar aos mecanismos de controle social e se sobrepor aos interesses da coletividade.

A partir desses dois movimentos se acentua a produção de grupos especializados em proteger e administrar a sociedade ou a produzir bens e serviços com maior valor relativo, o que também gera processos de controle de conduta tanto sob o enfoque dos interesses gerais (sendo que o “interesse geral” pode ser definido a partir de uma visão mais ou menos geral) como, também, dos próprios grupos.

1.1.2.1. A Fiscalização

Nesse processo desenvolvem-se as ideias de tributo e de tesouro, necessários à manutenção das estruturas de sustentação social (e também dos

grupos que a administram) e, naturalmente, a ideia de fiscalização⁴.

A elevação da complexidade social, com as organizações comerciais, industriais e financeiras, sindicatos e conselhos de classe, diversidade de religiões estruturadas e formas de Estado e de governo, produzem, também, uma elevação quantitativa e qualitativa das funções e atribuições da fiscalização, cujo corpo burocrático passa a se constituir em um grupo essencial ao financiamento do Estado e, também, um grupo com interesses corporativos próprios, com capacidade, dependendo da eficácia do controle a que está submetido, de utilizar a estrutura, o aparato estatal e a exação em favor, além dos interesses do Estado, de seu próprio. Esse movimento ficará melhor explicitado no subtítulo “1.2 – Aspectos Históricos dos Sistemas de Controle Externo”.

Assim, a forma político-jurídica necessária à instituição da fiscalização, como parte do corpo burocrático que é, surge como extensão da administração direta das classes dominantes, sobre pessoas físicas e organizações privadas e públicas, controlando a conduta destas de modo a que se moldem aos interesses daquelas. Ou seja, como instrumento de poder das classes dominantes na busca e na garantia de apropriação de uma parte da produção. Extra oficialmente essa atuação pode se dar em favor de interesses do próprio corpo burocrático.

Naturalmente a precificação da atividade fiscalizatória é diretamente proporcional à ânsia e inversamente proporcional à facilidade de apropriação, pelas classes dominantes, dessa produção social; também não se volta, em princípio, contra a própria classe a que serve diretamente, salvo em contextos em que seus próprios interesses corporativos estejam sob ameaça.

No Estado capitalista contemporâneo esse corpo burocrático se ajusta e se estrutura funcionalmente ao modo de produção, não mais como extensão direta dos interesses dominantes, mas, com base no ordenamento

⁴ O termo vem do latim *fiscus*, cesto no qual, na república romana, eram guardadas as receitas do Estado, sob responsabilidade dos questores - origem da palavra “gestor”. Daí também a origem do termo “confiscar” – colocar “no” ou “com” o *fiscus*.

jurídico-político vigente, como elemento intermediador, essencial à garantia de um sistema de regras que legitime a exploração, mas sem evidenciá-la:

No passado, a aparelhagem “pública” advinha somente da vontade e da estabilidade dos interesses dos próprios senhores. Não era dada aos exploradores e aos escravos a possibilidade de referência ou articulação em face do Estado. No presente, a forma-mercadoria, que estrutura a forma política estatal, está tecida em relações que são lastros, inexoravelmente, tanto ao capitalista quanto ao trabalhador assalariado explorado. Por isso o Estado é uma forma que se apresenta para todos, porque todos, para a exploração, são constituídos e tornados iguais para as trocas – e, por extensão também, para a penetração de suas vontades no plano formal do Estado. (MASCARO, 2013, p. 58).

Dessa forma a fiscalização modifica sua forma de atuação como braço direto das classes dominantes para atuar como braço do Estado, mantendo-se, todavia, como (1) instrumento de exercício de poder (2) na busca pela maior parcela possível da produção social (3) em favor de uma estrutura poderosa na hierarquia social.

Ocorre que esse Estado tem função intermediária no modo de produção e, atuando em favor dele, a fiscalização atua, em última análise, em prol de um conjunto de regras e de uma forma de regulação que beneficia a estabilidade desse modo de produção e das classes que dele mais se beneficiam.

Se o Estado não pode ser compreendido como um elemento salvador, de contraponto à lógica capitalista – como ainda persistem em ver muitas teorias econômicas e políticas progressistas de esquerda –, no entanto, tampouco pode ser entendido como elemento deletério a um pretense equilíbrio natural e perfeito dos mercados – como visões de direita, miseravelmente, insistem em propalar. O papel do Estado na regulação se revela a partir da sua manifestação estrutural e funcional, como forma necessária da reprodução do capital, com sua relação constante com as formas mercadoria e jurídica. Somente nesse pano de fundo, na articulação das formas do capitalismo, é possível então estabelecer-se, com melhor delineamento e proveito, uma teoria crítica da regulação. (MASCARO, 2013, p. 115).

Portanto, o exercício da fiscalização, observada a perspectiva histórica, se constitui em exercício de poder funcional ao equilíbrio do modo de produção vigente e das formas de apropriação da produção social a ele inerentes.

1.1.2.2. A Auditoria

Ainda em razão da complexidade social, mas já no século XIX e como consequência do advento do modo de produção capitalista, diversas organizações, especialmente sob a forma de sociedades por ações, passam a desenvolver processos de controle, com apoio externo, com o objetivo de verificar a adequação dos procedimentos adotados, prevenir desfalques e penalizações pelo fisco, e corrigir rumos. Esse tipo de controle, as auditorias (do latim *audi* – ato de ouvir), inversamente ao do fisco, se dá no interesse da própria administração e dos sócios acionistas das organizações (ou de quem ocupe posições similares), tendo se originado na Grã-Bretanha, como consequência da Revolução Industrial e da necessidade de se proteger investidores “após inúmeros processos de falência de empreendimentos que captavam dinheiro do povo”, em meados do século XIX (CARDOZO, 1997, p. 27).

A auditoria foi introduzida nos Estados Unidos por auditores ingleses contratados por empresas de capital britânico, ainda no final do século XIX, tendo aí encontrado grande impulso, o que colocou o país como referência, “de onde são emanados os procedimentos técnicos adotados por contadores de quase todos os países do chamado mundo capitalista, inclusive o Brasil” (CARDOZO, 1997, p. 28).

Dada a necessidade de não envolvimento dos auditores com os interesses do corpo funcional, desde o início, já em 1853⁵, a área se organizou por meio de associações profissionais especializadas, modelo também adotado nos Estados Unidos⁶.

Assim, o termo “auditoria externa” não diz respeito, inicialmente, a uma intromissão externa na organização (como é o caso da fiscalização), mas à contratação de um serviço independente capaz de olhar e compreender com isenção os processos, condições, estrutura e situação da organização de modo a apontar falhas, identificar desvios e recomendar correções no interesse da própria organização e de seus acionistas (em princípio e em regra esses inte-

⁵ Fundação da Sociedade dos Contadores de Edimburgo.

⁶ A Associação Americana de Contadores Públicos foi fundada em 1887 e a primeira empresa de auditoria a se estabelecer nos Estados Unidos o fez em 1893.

resses são coincidentes, mas, eventualmente, a extinção da organização pode ser mais proveitosa para os acionistas do que sua manutenção.

No Brasil, até 1946, quando foi regulamentada a profissão de contador (Decreto-Lei nº 9.295/1946) a auditoria praticamente não existia, “exceto em empresas estrangeiras, como uma continuidade dos hábitos adotados em suas matrizes” (CARDOZO, 1997, p. 28), tendo efetivamente tomado maior impulso a partir dos anos 1970.

No setor público brasileiro a auditoria foi introduzida de forma impositiva com o Decreto-Lei 200/1967, cujo artigo 13 previa o controle das atividades da Administração Federal e, na alínea “c”, “o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria”. A Constituição de 1967 previu a auditoria como modalidade de fiscalização a ser desempenhada pelo TCU (artigo 70, §§ 1º, 3º e 4º e artigo 72, § 5º).

Portanto, técnica e historicamente a auditoria se constituiu como instrumento por meio do qual o sócio ou o investidor se capacitam para a avaliação e para a tomada de decisões sobre a sociedade, o que lhe impôs como finalidade fornecer informações de modo a promover melhorias na gestão, agregação de valor e estímulo a investimentos na organização. No setor público brasileiro, todavia, ela surgiu por determinação legal, portanto impositivamente, e sempre atrelada à ideia histórica de fiscalização.

Desse modo, enquanto nessa concepção técnico-histórica a auditoria propicia um processo de controle por meio do exercício de autoridade, no caso do Brasil ela sempre esteve atrelada ao controle enquanto exercício de poder.

1.1.2.3. Considerações a partir da comparação entre modelos

Circunscrevendo-nos ao campo de estudo deste trabalho, constata-se, historicamente, a existência de dois tipos de controle com conotações absolutamente distintas: a fiscalização, que tem por fim, hodiernamente, a im-

posição, a organizações públicas e privadas, de condutas no interesse do Estado e a auditoria, que tem por fim agregar valor à gestão. Portanto, a definição de um modelo de controle deve partir da finalidade do controle e a finalidade se depreende a partir dos interesses predominantes envolvidos no processo.

Nesse sentido, se os interesses envolvidos dizem respeito, mais diretamente, à melhoria do Estado, da prestação de serviços públicos, ou da implementação de políticas prioritárias (v.g. redução das desigualdades sociais), o modelo mais adequado seria baseado em processos de auditoria. Por outro lado, se os interesses envolvidos dizem respeito, mais diretamente, ao cumprimento da legislação, prevenção à corrupção e imposição de penalidades, o modelo mais adequado seria baseado em processos de fiscalização.

A opção por um modelo híbrido, que poderia em tese satisfazer os dois grupos de interesses e atender às duas finalidades, deve ser avaliada em função das incompatibilidades existentes entre os dois tipos de intervenção de controle e que se depreendem dos mecanismos adotados e das reações provocadas nas instituições controladas, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Comparação dos modelos de controle baseados em processos de fiscalização e auditoria

<u>Fiscalização</u>	<u>Auditoria</u>
<ul style="list-style-type: none"> • O processo de controle é baseado na utilização de mecanismos de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> • O processo de controle é baseado na utilização de mecanismos de autoridade.
<ul style="list-style-type: none"> • A relação entre fiscalização e fiscalizados tende a produzir o desenvolvimento de uma cultura mais autoritária. 	<ul style="list-style-type: none"> • A relação entre fiscalização e fiscalizados tende a produzir o desenvolvimento de uma cultura mais igualitária.
<ul style="list-style-type: none"> • A fiscalização implica de forma mais imediata na punição de agentes fiscalizados e eventual e indiretamente na melhoria de processos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A auditoria implica de forma mais imediata na melhoria de processos e eventual e indiretamente na punição de agentes fiscalizados.
<ul style="list-style-type: none"> • O foco dos processos de fiscalização são condutas pessoais. 	<ul style="list-style-type: none"> • O foco dos processos de auditoria são processos e estruturas.

Tabela 1 – Comparação dos modelos de controle baseados em processos de fiscalização e auditoria

<u>Fiscalização</u>	<u>Auditoria</u>
<ul style="list-style-type: none"> Para o fiscalizado os documentos produzidos pela fiscalização são peças acusatórias, objeto de defesa. 	<ul style="list-style-type: none"> Para os auditados os documentos produzidos pela auditoria são peças críticas, objeto de avaliação.
<ul style="list-style-type: none"> O tempo do controle é o pretérito, posto que focado no ajuste de condutas já ocorridas a condições estáticas, definidas em lei. 	<ul style="list-style-type: none"> O tempo do controle é o futuro, posto que focado na melhoria de processos em desenvolvimento a expectativas dinâmicas, definidas programaticamente.
<ul style="list-style-type: none"> O resultado do controle é mensurado pelas irregularidades que identifica. 	<ul style="list-style-type: none"> O resultado do controle é mensurado pelas melhorias que proporciona.
<ul style="list-style-type: none"> O processo, <i>a priori</i>, tende a implicar em rejeição pelo fiscalizado com improvável assimilação de propostas pela organização. 	<ul style="list-style-type: none"> O processo, <i>a priori</i>, tende a implicar em análise pelo auditado com maior probabilidade de assimilação de propostas pela organização.
<ul style="list-style-type: none"> O Controle se robustece com maior concentração de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> O controle se robustece à medida que adquire reconhecimento (autoridade).
<ul style="list-style-type: none"> O processo de controle é finalístico, se encerrando em si mesmo com a declaração de regularidade ou irregularidade (e consequentes punições) e sustação dos atos. 	<ul style="list-style-type: none"> O processo de controle é instrumental, destinando-se à utilização posterior para fins de avaliação por instâncias decisórias.

A inviabilidade de um modelo híbrido, portanto, fica evidenciada diante do antagonismo de finalidades, mecanismos, procedimentos e resultados típicos de cada abordagem, indicando a probabilidade de uma estrutura de controle de início ineficiente, porque incapaz de se utilizar dos instrumentos adequados (que são diferentes em cada modelo) e, conseqüentemente, ineficaz.

Ainda que a auditoria também aponte irregularidades e ainda que a fiscalização possa indicar soluções e propor aprimoramentos, a concepção de um sistema de controle da Administração Pública deve envolver a opção clara por uma dessas linhas de atuação, pois a opção por um modelo de fiscalização se baseia em exercício de poder, que se destina à administração de interesses conflitantes e a opção por um modelo de auditoria se baseia em exercício de autoridade, que se destina à administração de interesses conver-

gentes. A fiscalização, ao identificar e eventualmente punir falhas, pode auxiliar na promoção do desenvolvimento institucional, mas não é instrumento específico de promoção para isso e, se utilizada em substituição à auditoria, tende a inibi-lo.

Deve-se levar ainda em conta a existência de outras estruturas que atuem na área pública e que tenham atribuições ligadas a cada um dos dois modelos. No Brasil já se incumbem da fiscalização os Ministérios Públicos (federal, do trabalho e estaduais), diversas agências estatais (v.g. IBAMA, na área ambiental; ANVISA, na área de saúde pública; PROCONs, na área de Direitos do Consumidor; ANM⁷, na área de mineração), vários órgãos típicos de fiscalização (como a Receita Federal e as fiscalizações estaduais e municipais das áreas tributárias, posturais, sanitárias e ambientais), conselhos de classe que também atuam na fiscalização⁸, as instituições policiais em geral, como a Polícia Federal⁹, que inclusive fiscaliza a fiscalização, como na recente operação “carne fraca”¹⁰. Além disso há alguns conselhos superiores que fiscalizam o próprio sistema de controle, como o Conselho Nacional da Justiça e o Conse-

⁷ O DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), com atribuição de fiscalizar o exercício das atividades de mineração no Brasil, foi extinto e substituído pela ANM (Agência Nacional de Mineração), pela Medida Provisória 791/2017.

⁸ Por exemplo, os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia: “A fiscalização desempenhada por este Conselho consiste na verificação das condições do exercício profissional, na existência de responsável técnico e respectivo registro da Anotação de Responsabilidade Técnica ART, prevenindo e reprimindo infrações à legislação profissional (art. 6º da Lei nº 5.194/66), tudo de modo a assegurar à sociedade a participação efetiva e declarada de profissionais habilitados nas obras e serviços de engenharia e agronomia e de outras áreas tecnológicas (art. 2º da Lei nº 6.496/77), garantindo padrões mínimos de segurança e qualidade indispensáveis à natureza de tais serviços profissionais”. Disponível em: <<http://www.creasp.org.br/perguntas-frequentes/fiscalizacao>>. Acessado em: 15/07/2017.

⁹ O plano estratégico da polícia federal, aprovado pela Portaria Nº 4.453/2014-DG/DPF prevê, por exemplo: “9.5.4. Ação Estratégica: **Controle** Regulatório e **Fiscalizatório**: Desenvolver, estabelecer, sistematizar, e implantar normas, técnicas e mecanismos de regulação e **fiscalização da prestação de serviços públicos delegados**, no âmbito de atuação da Polícia Federal, **fiscalizando o cumprimento das normas e regulamentos** (...)”; “9.6.3. Ação Estratégica: Gestão de Acordos e Parcerias: Desenvolver, sistematizar e implantar mecanismos de acompanhamento e **fiscalização dos instrumentos de cooperação firmados em âmbito nacional e internacional**; “9.7.1. Ação Estratégica: Gestão de **Obras e Infraestrutura**: (...) como desenvolver, sistematizar e implementar mecanismos de gestão de obras, aprimorando, formalizando e padronizando procedimentos, técnicas e metodologias de **controle e fiscalização** (...). (g.n.). Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/planejamento-estrategico>>. Acessado em: 15/07/2017.

¹⁰KANIAK e FONSECA. A Polícia Federal (PF) deflagrou nesta quarta-feira (31) a 2ª fase da Operação Carne Fraca, que investiga irregularidades na fiscalização de frigoríficos. **G1 Paraná RPC**, 31 de maio de 2017, versão digital. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/policia-federal-deflagra-a-2-fase-da-operacao-carne-fraca.ghtml>>. Acessado em 16/09/2017.

lho Nacional do Ministério Público. Todos esses órgãos fiscalizam os governos e as estruturas estatais, que internamente frequentemente contam com corregedorias e controladorias, que atuam também como estrutura de fiscalização.

Essa quantidade de órgãos de fiscalização evidentemente cria uma significativa capacidade de veto nas estruturas do governo e um enorme potencial de litigância intragovernamental, propiciando um permanente desgaste do Estado e a sua conseqüente “desidratação”, o que também implica em redução da capacidade de gestão e, por óbvio, na evidência do fracasso dos sistemas de controle e sua desnecessidade em patamares tão elevados.

O ambiente político hostil que opera em muitos países enfraquece ainda mais os esforços dos gestores públicos e, ao longo do tempo, isso pode dar origem a demandas populares para o enxugamento do governo e a transferência de muitas responsabilidades públicas para os setores privados ou sem fins lucrativos, promovendo uma maior fragmentação das políticas públicas. (WU et al, 2014, p. 16).

Outro aspecto a ser observado é o nível de desenvolvimento social e da Administração Pública, o que importaria na maior ou menor necessidade de órgãos especializados em auditoria, propriamente dita, focados prioritariamente na promoção desses tipos de desenvolvimento. Essa dimensão, especificamente, tem especial relevância no Brasil, tendo em vista que propostas constitucionais de desenvolvimento social básico ainda se encontram no campo das expectativas, tornando todo o esforço do sistema de controle reduzido em seu significado:

Sem os ditos direitos sociais: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, consagrados no caput do art. 6º da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela EC n. 26, os controles realizados pelas cortes de contas não se tornam exercidos em sua plenitude. (SILVEIRA, 2008, p. 13).

Um exemplo típico dos resultados desse processo é a insistência dos Tribunais de Contas brasileiros em julgar o resultado da gestão com base no índice de aplicação no ensino, o que desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, é aspecto considerado central no julgamento. No caso de

São Paulo é recorrentemente um dos principais motivos de rejeição¹¹. Após 29 anos de intensa fiscalização exclusivamente sobre os percentuais de gastos “Estudo do TCE-SP aponta que apenas investimento em ensino público não garante bons resultados na Educação”¹², o que dificilmente não seria considerado óbvio do ponto de vista administrativo.

A partir dessa descoberta, todavia, o TCE-SP não chegou à conclusão de que havia problemas com sua fiscalização ou com o foco na aplicação de recursos, mas de que “a fiscalização é essencial. Como será que esse dinheiro, que vem dos impostos pagos pelos cidadãos, está sendo gasto para os resultados serem tão diferentes? É uma questão de eficiência”¹³.

Essa exuberância de instituições atuando na fiscalização, o insuficiente desenvolvimento social e administrativo e a pouca discussão dos problemas com vistas a soluções futuras acabam se tornando peças importantes para o desenvolvimento, no país, da visão simplista de que todos os problemas decorrem da corrupção, o que implica na incessante busca e consequente encontro de irregularidades em qualquer iniciativa, por melhor que seja, que procure enfrentar a complexidade das questões nacionais.

¹¹ [...] Dentre os principais motivos de reprovação da prestação de contas das Prefeituras estão o não cumprimento dos índices estabelecidos na Constituição Federal para a aplicação de recursos em saúde e educação; descumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase na extrapolação do limite de gastos com pessoal e insuficiência de disponibilidade de caixa, insuficiência no pagamento de precatórios; falta de recolhimento de encargos sociais; e déficit orçamentário em grau elevado”. SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. TCE divulga relatório e análise de julgamento de contas nas Prefeituras. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 06/09/2013. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-tce-divulga-relatorio-e-analise-de-julgamento-de-contas-nas-prefeituras>>. Acessado em 08/09/2017.

¹² “O estudo inédito realizado a partir do cruzamento entre gastos municipais com alunos e o desempenho das cidades paulistas no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) revela que há administrações que aplicaram menos que a média anual do Estado e tiveram boas notas na prova. Por outro lado, existem municípios que investiram mais que isso e não conseguiram melhorar suas avaliações”. (SÃO PAULO. Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. Estudo do TCE-SP aponta que apenas investimentos em ensino público não garantem bons resultados na educação. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 12/07/2017. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-estudo-tcesp-aponta- apenas-investimento-ensino-publico-nao-garante-bons-resultados-educacao>>. Acessado em 08/09/2017).

¹³ SIDNEI BERALDO (Presidente do TCE-SP). SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estrado De São Paulo. Estudo do TCE-SP aponta que apenas investimentos em ensino público não garantem bons resultados na educação. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 12/07/2017. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-estudo-tcesp-aponta- apenas-investimento-ensino-publico-nao-garante-bons-resultados-educacao>>. Acessado em: 18/11/2017.

Segundo Jessé de Souza (2009, p. 15-17).

A impressão mais compulsivamente repetida por todos os jornais e por todo o debate intelectual e político brasileiro contemporâneo é a de que todos os problemas sociais e políticos brasileiros já são conhecidos e que já foram devidamente “mapeados”.

[...]

Quando se sabe pouco sobre assuntos tão importantes, não só não se admite que não se sabe, como tenta-se também passar a impressão de que se sabe muito.

[...]

É isso que explica que a forma como a sociedade brasileira percebe, hoje em dia, seus problemas sociais e políticos seja “colonizada” por uma visão “economicista” e redutoramente quantitativa da realidade social. O economicismo é, na realidade, o subproduto de um tipo de liberalismo triunfalista hoje dominante em todo o planeta (isso se mantém, apesar da recente crise, já que a articulação de uma contraideologia nunca é automática), o qual tende a reduzir todos os problemas sociais e políticos à lógica da acumulação econômica.

[...]

Na verdade, a força do liberalismo economicista, hoje dominante entre nós, só se tornou possível pela construção de uma falsa oposição entre mercado como reino paradisíaco de todas as virtudes e o Estado identificado com a corrupção e o privilégio. Essa oposição simplista e absurda – que ignora a ambiguidade constitutiva de ambas as instituições –, [...] é o que permite, no Brasil de hoje, que a eternização dos privilégios econômicos de alguns seja “vendida” ao público como interesse de todos na luta contra uma corrupção pensada como “mal de origem” e supostamente apenas estatal.

Consequentemente a obsessão com a “solução” da questão da corrupção como panaceia nacional provoca também, inclusive para o sistema de controle, a invisibilidade das questões sociais e a inviabilidade de desenvolvimento de soluções ou alternativas para essas questões, que sempre serão objeto de fiscalização sob o enfoque da legalidade, da regularidade formal e do combate à corrupção. Ainda segundo Souza (2009, p. 17):

[...] os reais conflitos sociais que causam dor, sofrimento e humilhação cotidiana para dezenas de milhões de brasileiros são tornados literalmente invisíveis.

É essa invisibilidade da sociedade e de seus conflitos – que é o principal produto do tipo de ciência social conservadora que se tornou dominante entre nós nas universidades, na grande imprensa e no debate público – que permite um tipo de economicismo, que, de tão hegemônico, transformou-se na única linguagem social compreensível por todos. É esse contexto desolador que explica que, mesmo nos setores não identificados com a manutenção dos privilégios de mercado de alguns poucos, nossos graves problemas sociais e políticos sejam todos superficialmente percebidos e amesquinados a questões de “gestão de recursos”. Com isso, cria-se a falsa impres-

são de que conhecemos os nossos problemas sociais e que o que falta é apenas uma “gerência” – a crença fundamental de toda visão tecnocrática do mundo – quando, na verdade, sequer se sabe do que se está falando.

Assim, se a “razão de ser¹⁴” dos Tribunais de Contas brasileiros diz respeito ao aprimoramento da Administração Pública em benefício da sociedade, a produção do conhecimento necessário ao cumprimento dessa “missão” pode estar associada à migração do sistema de controle de um modelo focado em fiscalização para um modelo focado em auditoria.

1.2. Aspectos Históricos dos Sistemas de Controle Externo

Estabelecida a relação de poder, nasce, para o oprimido, a obrigação e, em consequência, para o opressor, a necessidade de fiscalizar seu cumprimento. Em organizações mais complexas esse controle não pode ser executado diretamente, surgindo assim, gradativamente, a necessidade de “classes especializadas”, não apenas no sentido de se exigir o cumprimento da obrigação (em um nível mais próximo da população – os órgãos de arrecadação, propriamente), mas também para garantir que os recursos arrecadados não sejam desviados ou desperdiçados (o sistema de controle administrativo).

Há registros da existência, ainda que incipiente, dessa classe exercendo funções de controle superior desde aproximadamente 3.200 a.C., referentes à época do faraó Menés I, do Egito: “[...] existia uma classe de funcionários públicos, os escribas, indivíduos muito cultos que supervisionavam toda a Administração Pública, responsabilizando-se pela cobrança de impostos” (BARROS, 1999, p. 223).

Na Grécia antiga, em Atenas, periodicamente eram escolhidos dez “tesoureiros” da deusa Palas Athena, aos quais os administradores deveriam apresentar prestações de contas e justificativas de atos de gestão, o que depois era objeto de aprovação por uma assembleia, em moldes similares ao que ocorre hoje, no Brasil, em que as contas dos governantes são julgadas

¹⁴ **A missão** está ligada diretamente aos objetivos institucionais e aos motivos pelos quais a organização foi criada, na medida em que **representa a sua razão de ser**. **MISSÃO: “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade** por meio do controle externo” (BRASIL. Tribunal De Contas Da União, 2015, p. 44).

pelas assembleias legislativas com base em pareceres dos Tribunais de Contas. Esse é identificado como o primeiro registro de um “esboço de tribunal de contas” (BRITTO, 2015, p. 9), com identificação mais precisa das atividades de controle, propriamente ditas.

Na república romana havia um corpo de funcionários públicos (questores) que, além de cuidar da arrecadação, também realizavam auditorias e auxiliavam o Senado e os magistrados em questões que envolvessem interesses do tesouro. Entre suas atribuições se incluíam a regulação dos limites de crédito de contribuintes e funcionários públicos e avaliação das contas dos administradores, inclusive do cônsul, podendo ainda atuar como interventores em províncias e mesmo “expressar a vontade do Estado, criando direitos e obrigações” (BRITTO, 2015, p. 9).

No império, a expansão territorial, os intensos intercâmbios comerciais e a conseqüente complexidade promoveram acentuado desenvolvimento da Administração Pública e privada e, paralelamente, da contabilidade. Nesse contexto, o sistema de controle atingiu destacado status jurídico e os processos foram sistematizados já com vistas, inclusive, à verificação da eficiência dos administradores (BRITTO, 2015, p. 9).

Desde essas primeiras referências históricas nota-se que o funcionamento dos sistemas de controle sempre esteve ligado a processos de fiscalização e aos interesses das classes dominantes.

1.2.1. O Sistema de Controle Francês

Considerando sua característica paradigmática, inclusive para Brasil, é relevante relatar brevemente a evolução do sistema de controle francês. Segundo Silveira, “[a] criação dos órgãos responsáveis pelo controle de contas públicas se disseminaria por todo o mundo, muitos dos quais (modelo brasileiro) sob a influência do modelo francês” (2008, p. 1).

Na França, o sistema de controle baseado em procedimentos de prestação de contas no interesse da monarquia constitui tradição iniciada em 1256, com determinação do “Tribunal do Rei” para que os gestores de peque-

nas unidades territoriais apresentassem prestação de contas anualmente, o que também se mantém ainda hoje, inclusive no Brasil (MIGUEL, 2010, p. 1).

Em 1319 foi criada a “Câmara de Contas”, que no século XV torna-se responsável pela guarda dos bens do Estado cedidos a particulares contra pagamento de taxas, tornando-se instituição de elevado status político. Além de arrecadadora, a câmara assumiu a função acessória de julgar as contas públicas, passando a impor sanções, inclusive físicas, aos gestores condenados. “No uso daquele poder, a referida Câmara sentenciou à morte diversos fraudadores do Tesouro do Rei, mandando cumprir as sentenças no pátio do prédio onde funcionava” (SIQUEIRA in BRASIL.TCU, 1999, p. 145).

Entre os séculos XIV e XVIII foram criadas outras câmaras nos principais feudos e em Paris (MIGUEL, 2010, p. 2).

Em 1467 os oficiais das Câmaras foram agraciados com a vitaliciedade e inamovibilidade (MIGUEL, 2010, p. 1). É relevante observar que esses institutos, que até hoje se constituem em garantias dos julgadores de contas, surgiram no seio de um regime absolutista e no interesse da nobreza e da própria corporação, e não como prerrogativas necessárias à defesa do interesse social.

O crescimento das demandas estatais, inclusive da própria burocracia e da necessidade de aumento da segurança para manutenção desse aparato, passou a exigir outras fontes de financiamento, levando à necessidade de estruturação de outros órgãos especializados, o que implicou no início da redução do poder das Câmaras, cuja competência passou a se limitar às contas públicas (MIGUEL, 2010, p. 2).

É possível identificar, no processo evolutivo do sistema de controle francês, em diversas oportunidades, esses movimentos de ampliação e redução do poder atribuído às cortes, e de divisão do poder dessas estruturas burocráticas por meio da criação de novos órgãos mais especializados em determinados aspectos do processo de controle.

Foi, todavia, com a Revolução Francesa, que se formulou um sistema de controle externo com a proposta formal de resguardo da transparência administrativa no interesse dos cidadãos, conforme consigna a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789:

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Após a Revolução Francesa e com a nova orientação trazida pela Declaração, as Câmaras, identificadas com o poder monárquico e como obstáculos às reformas, foram dissolvidas em setembro de 1791. Com a dissolução das Câmaras, a Assembleia Constituinte assume as atribuições de regulamentar as contas da República e criam um “Bureau de Contabilidade”, técnico, para auxiliá-la (MIGUEL, 2010, p. 2).

Cabe realçar, aqui, a semelhança da percepção das Câmaras de Contas como “obstáculos às reformas”¹⁵, com a situação descrita neste estudo, da atuação dos Tribunais de Contas brasileiros como agentes de contenção do desenvolvimento. Ambos os papéis desempenhados, de forma consciente ou não, em favor da classe efetivamente dominante, a despeito das atribuições formais que lhes eram e são atribuídas.

Observa-se ainda que a origem do *locus* legislativo dos Tribunais de Contas foi mais um “sequestro” feito pelo próprio Legislativo ao Executivo do que consequência de um processo de diálogo ou uma “evolução natural” do desempenho das atribuições fiscalizatórias daquele poder.

Embora esse modelo de fiscalização pelo Legislativo com o auxílio de um *bureau* técnico tenha sido efêmero, foi extremamente inovador no que diz respeito à atribuição prevista no artigo 14º da Declaração, que previa a prerrogativa de se verificar a “necessidade da contribuição pública” e de se

¹⁵ “As Câmaras de Contas eram detestadas como instrumentos do domínio real; seus magistrados eram descritos como agentes monarquistas que tanto haviam impedido as reformas, agora reivindicadas forçadamente” (MIGUEL, 2010, p. 2).

“consenti-la livremente”. Tratou-se, assim, de um modelo de controle externo, ainda que teórico, que não se incumbia da arrecadação (já da competência de órgãos especializados), mas que deveria se incumbir de verificar a necessidade de se arrecadar¹⁶, de modo que a proteção dos interesses dos cidadãos se daria tanto pela verificação da correta realização da despesa quanto pela limitação da receita em um nível de equilíbrio entre capacidade de pagamento e necessidade do gasto (ou seja, se não extrapolava o necessário para a manutenção da força pública e para as despesas de administração).

Nesse sentido, havia expressa preocupação com a coleta e a cobrança, o que envolveria tanto a eficácia do processo arrecadatário quanto sua equidade (divisão entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades) e também com a duração, de modo que o valor da contribuição deveria ser definido em razão da maior ou menor necessidade a cada momento.

O modelo adotado na Revolução Francesa foi o primeiro que previa que o processo de prestação de contas deveria satisfazer a um direito da sociedade, e não dos governantes.

Portanto, o modelo de controle proposto pela Revolução, manteve a preocupação histórica de fiscalização com vistas à aplicação dos recursos públicos em conformidade com as diretrizes centrais, mas ocupou-se também da apreensão liberal de limitação da ação do Poder Executivo.

Surge, assim, com o Estado Moderno, o modelo de controle desempenhado por um órgão externo à Administração Pública propriamente dita com duas funções: o controle da adequada gestão dos recursos públicos, por um lado, e a limitação da ação do Estado, por outro. O contexto histórico de ascensão da burguesia com a consagração dos ideais liberais pela Revolução Francesa provocou o afunilamento dessas duas justificações em um único modelo institucional.

¹⁶ Essa necessidade era dimensionada com base no artigo 13º da Declaração, que prevê que “Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades”.

Preliminarmente, deve-se compreender que ambas as motivações não tiveram sua presença na formação dos estados modernos de forma apartada, havendo, porém, uma aparição com intensidades diversas, em períodos históricos variados, se materializando em distintas figuras institucionalizadas¹⁷. E é justamente na individualização histórica quanto à forma de aparição predominante, relacionada com ambas as justificações versadas, que se faz capaz de entender os arranjos institucionais e políticos preponderantes na sistemática do controle financeiro-orçamentário contemporâneo de cada instituição em particular. (CABRAL, 2011, p. 65-66).

Assim, o efêmero modelo revolucionário, que durou menos de duas décadas, não constituiu mudança na lógica de vinculação do sistema de controle à classe dominante. Apenas ocorreu que, em caráter transitório, houve um ajuste à necessidade de atendimento de demandas populares e, em caráter permanente, o advento de uma nova funcionalidade necessária à estabilidade da garantia dos interesses da nova classe dominante que ascendeu com a Revolução – a burguesia.

Esse modelo da Revolução Francesa se reveste de especial funcionalidade em relação ao modo de produção capitalista, na medida em que pode funcionar tanto como disseminador da orientação central do Estado, quando essa orientação está em sintonia com os interesses do capital, quanto como contentor desse próprio Estado, que já não é mais a extensão direta do poder monárquico, mas estrutura intermediária necessária à reprodução do capital, sempre que ele se desviar de sua função instrumental para aquele modo de produção (MASCARO, 2013, p. 16), o que será objeto de aprofundamento quando tratarmos das mudanças na estrutura do Estado, em suas formas moderna e contemporânea.

Em 1807, com a restauração do despotismo, Napoleão cria a “Corte de Contas”, fortalecida no que diz respeito a meios inclusive jurisdicionais necessários à garantia da regularidade no emprego de recursos públicos, mas que, segundo Miguel (2010, p. 2), tinha atribuições restritas a uma abordagem de conformidade contábil a ser informada ao imperador, que não se

¹⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p.31.

submetia ao controle externo, estruturado de forma centralizada e única, e não mais por províncias ou municípios.

Aqui se identifica novamente o processo de recondução do sistema de controle a uma posição de menor destaque e maior subordinação ao Estado, o que se evidencia no papel de ação de vigilância contra a “infidelidade” celebrizada por Napoleão Bonaparte em discurso quando da criação da Corte de Contas: “Quero que, mediante uma vigilância ativa, a **infidelidade seja reprimida** e o emprego dos fundos públicos, garantido” (destaque nosso) (apud BRITTO, 2015, p. 21).

Essa corte de contas, “repressora da infidelidade” foi que “serviu de modelo para a criação de dezenas de tribunais semelhantes no mundo, influenciando sobremaneira os países latinos” (BRITTO, 2015, p. 21), inclusive o Brasil.

Além disso, a Corte de Contas podia responsabilizar os funcionários públicos encarregados das atividades contábeis e financeiras, mas não possuía jurisdição sobre os ordenadores de despesa, podendo recomendar-lhes determinadas práticas sem aplicar-lhes penalidades, o que é mantido até hoje na França.

Nas constituições francesas de 1946 e de 1958 concebeu-se um modelo de Corte de Contas voltado ao controle da execução orçamentária e dos gastos públicos, mas com foco também nas exigências da legalidade democrática e do Estado de direito, de modo a atender simultaneamente à necessidade de reconstrução da Europa no pós-guerra e garantir relativa satisfação das pretensões das classes trabalhadoras, controlando as implicações ideológicas da guerra fria, “fatores que instaram o Estado a promover políticas sociais, para a diminuição das crescentes insatisfações populares ou para cooptação de grupos de oposição” (MIGUEL, 2010, p. 3).

Em 1948 foi criada a Corte de Disciplina Orçamentária, que possui jurisdição sobre os ordenadores (exceto ministros), de modo que o controle externo francês se divide entre as atividades da Corte de Contas, com jurisdic-

ção sobre os contadores públicos, e da Corte de Disciplina Orçamentária, com jurisdição sobre os ordenadores de despesa.

Em 1982 foram criadas câmaras regionais de contas, com atividades relativas às coletividades territoriais, estabelecimentos públicos locais e prestadores privados de serviços públicos em âmbito regional, com atribuições inclusive de julgamento de contas, e cujas decisões são passíveis de recurso à corte federal.

Atualmente, além das análises relacionadas à regularidade da gestão pública, as cortes de contas buscam verificar a eficiência e eficácia das políticas públicas em face dos objetivos planejados, bem como, a partir de 2008, a análise opinativa sobre as próprias políticas (ou seja, sobre os objetivos). As auditorias podem ser demandadas pela Assembleia Nacional ou pelo Senado. As cortes podem representar, em caso de ilegalidades, a outras atividades administrativas e judiciais. A jurisdição, propriamente dita, está adstrita ao julgamento de conformidade dos atos às normas em vigor (MIGUEL, 2010, p. 3).

A história paradigmática das cortes de contas na França mostra o surgimento dos sistemas de controle associados aos sistemas de fiscalização em geral, exigindo o cumprimento de regras no interesse das classes dominantes que inicialmente se confundem com o próprio Estado. Conforme Jacoby Fernandes (2005):

As acepções de controle próximas às da atualidade, *fiscalizando agentes da administração*, nascem inseridas no Estado, nos principados, e se destinam a verificar se os súditos dos governantes realizam adequadamente o mister. Por esse motivo, revela a história, a gênese de controle é deturpada, vez que destinada a fiscalizar aqueles que não merecem a confiança direta do soberano, pessoas de menor importância na administração dos negócios do Rei.

Com o advento do Estado moderno a nova classe dominante, a burguesia, passa a se situar fora do Estado propriamente dito, e o controle se ajusta a essa estrutura e ao novo modo de produção, mantendo seu papel de ajuste das condutas dos agentes públicos e agora do próprio Estado aos interesses daquela mesma classe. Assim, a fiscalização não mudou no que diz

respeito a sua ação de “fiscalizar aqueles que não merecem a confiança direta do soberano”, o que mudou foi “o soberano”, que já não é mais o detentor do poder monárquico, mas o que Chomsky (2014, p. 10) define como “os donos da sociedade”.

Nesse processo histórico é possível identificar o desenvolvimento dos sistemas de controle sob influência da interação de quatro vetores principais: os interesses soberanos do capital, os interesses do Estado, no que não colidentes com aqueles, os interesses corporativo-institucionais (da burocracia), enquanto estrutura com interesses próprios, e os interesses da sociedade, cujo atendimento é eventualmente necessário.

A interação desses vetores promove a hipertrofia do sistema de controle quando há necessidade de contenção da ação do Estado em razão de desvios em relação aos interesses dominantes. Quando esses desvios ocorrem na periferia da Administração Pública (desconcentradamente), o desenvolvimento pode ser mais controlado, pois a necessidade de repressão é relativa. Quando esses desvios ocorrem na administração central, o desenvolvimento é mais intenso, posto que se exige maior repressão. A cada movimento de expansão há o fortalecimento da estrutura burocrática dos próprios órgãos de controle, cujos interesses, assim, passam a ser defendidos mais enfaticamente. Mas com a recondução da conduta estatal a parâmetros adequados, a estrutura hipertrofiada de controle passa a tentar conter as ações de um Estado ajustado ao modo de produção, sendo necessária sua desestruturação e recondução a patamares compatíveis com a nova e reduzida estrutura estatal.

1.3. Modelos de Controle Externo

Em decorrência das trajetórias históricas de cada país, durante as quais interagiram, em momentos e com intensidades diferentes, por um lado, a dominância dos interesses do capital, corporativos, da sociedade ou da estrutura estatal, cada um com toda a sua diversidade e complexidade interna e relacional, e por outro lado a priorização de cada uma das duas funções básicas do sistema de controle (controlar a gestão dos recursos públicos e limitar a ação do Estado), se desenvolveram diversos modelos de controle externo, mais ou

menos ajustados à capacidade de satisfação de cada conjunto de interesses e ao cumprimento de cada uma das funções históricas.

No que diz respeito, por exemplo, à complexidade dos interesses corporativo-burocráticos e sua relação com a estrutura estatal, com o capital e com a sociedade, Mascaro (2013, p. 83-84) pontua:

As específicas materialidades e funções das variadas instituições burocráticas revelam uma complexidade que pode ou não ser funcional ao aparato do Estado.

A multiplicidade das burocracias faz com que influências, domínios e capturas dos órgãos estatais pelas classes e grupos sociais sejam também variados. Em sociedades capitalistas de grande competição, é possível vislumbrar órgãos de governo e administração atrelados mais diretamente aos setores competitivos a eles ligados. Bancos e especuladores têm influência próxima em bancos centrais, indústrias, em ministérios relacionados à produção, classes agrárias, em ministérios de agricultura ou mesmo de meio ambiente, e até mesmo os trabalhadores, em algumas situações, ligam-se a ministérios como o do trabalho ou da assistência social.

A luta de classes não opera apenas fora do âmbito do Estado. A burocracia não se revela como um bloco unificado de contraste com a sociedade civil. Pelo contrário, a dinâmica das contradições sociais se completa no próprio Estado. Se a forma estatal revela relativa autonomia, não é porque um bloco todo de poder estatal esteja íntegro e indiferente, à espera de uma supremacia que se conquista no plano social e que, depois, venha lhe dar norte. Constantemente a luta social se encaminha para dentro do campo burocrático, fincando disputas em suas entranhas.

Sendo os modelos frutos dessas correlações, que se caracterizam por um significativo dinamismo decorrente dos interesses envolvidos e das capacidades de influência a cada momento histórico, o funcionamento de cada modelo não é uniforme no tempo, ajustando-se, dinamicamente, conforme sua resiliência, às tensões jurídicas, sociais e políticas incidentes qualitativa e quantitativamente na construção de demandas por maior eficiência ou pela limitação da ação estatal.

A partir dessa perspectiva, diversas classificações e modelos são identificados, e uma descrição mais aprofundada de cada um é incompatível com a proposta deste trabalho, sendo relevante apenas destacar que a divisão de que trataremos, em dois grandes modelos básicos (cortes de contas e auditorias gerais), é simplificada.

Apenas a título de exemplo dessa diversidade, em alguns países de estrutura política unipartidária, o órgão central de controle insere-se na própria administração, atuando simplesmente em apoio aos poderes Legislativo e Executivo. Evidentemente esse modelo não é destinado a atender à função de limitar a ação estatal e a garantir interesses do capital (CABRAL, 2011, p. 75).

O modelo de cortes (ou tribunais) de contas, ao qual se filia o Brasil, é de origem francesa, como visto no subitem anterior. São colegiados, com maiores ou menores poderes jurisdicionais, independentes no processo de tomada de decisão.

Na França o controle externo é dividido entre as Cortes de Contas (que exerce fiscalização sobre os contadores públicos e sobre os ordenadores, mas jurisdição exclusivamente sobre os primeiros) e a Corte de Disciplina Orçamentária (que exerce jurisdição sobre os ordenadores), ambos com atuação *a posteriori*, de modo que atos supostamente irregulares não são obstaculizados, mas apenas relatados, apurados e punidos.

Ambos os órgãos integram o Poder Executivo, lembrando que na França vige o sistema de Contencioso Administrativo, no qual conflitos que envolvam interesses do Poder Executivo são julgados por órgãos especializados deste próprio poder, e não pelo Judiciário. Essa formatação foi desenvolvida de modo a garantir a efetividade do princípio da tripartição dos poderes, pois o julgamento dos interesses do Executivo pelo Judiciário implicaria em subordinação daquele a este, ainda mais porque, na concepção do sistema (1790) a desconfiança em relação aos juízes era disseminada, tendo em vista sua identificação com o *ancien régime*.

Esse modelo evidencia grande preocupação com o equilíbrio entre independência e eficácia das decisões do controle externo e respeito à vontade soberana da população representada pelos resultados eleitorais. Trata-se, assim, de um sistema detalhadamente estruturado, suficientemente qualificado para identificar e penalizar infrações à legislação, mas que não interfere preventivamente na gestão, possibilitando, *a priori*, a realização dos planos de governo pelos eleitos.

A Bélgica, Itália, Portugal, Espanha, alguns países latino-americanos e antigas colônias francesas e portuguesas na África adotam modelo similar.

1.3.1. O Modelo Brasileiro

O Brasil adere ao modelo francês, mas com peculiaridades e influências importantes dos sistemas belga e italiano, semelhantes entre si.

A Corte italiana foi instituída em 1862 e como no Brasil, atua tanto no controle prévio como no posterior, vinculando-se ao Poder Legislativo, mas exercendo parte da jurisdição italiana, onde os contenciosos judicial e administrativo se fazem presentes (com possibilidade de veto absoluto (CABRAL, 2011, p.74). A belga data de 1883 também se vincula ao Legislativo, desempenhando funções administrativas e jurisdicionais, atuando fundamentalmente no controle prévio das despesas, mas sem poder de veto, uma vez que suas decisões podem ser reformadas por um Conselho de Ministros e estão também sujeitas a recursos para a Corte de Cassação (AGUIAR, 2017, p. 10-11).

Os Tribunais de Contas brasileiros integram o Poder Legislativo, e há bastante discussão doutrinária a respeito da existência ou não de funções jurisdicionais típicas. No que diz respeito às contas dos chefes do Poder Executivo, por exemplo, nos âmbitos federal e estadual a atribuição limita-se à emissão de parecer (artigo 71 - I combinado com o artigo 49 – IX e com o artigo 75. Todos da Constituição Federal). Mas no âmbito municipal, a despeito da utilização do termo “parecer prévio”, os Tribunais de Contas efetivamente julgam as contas, inclusive com implicações na elegibilidade dos agentes políticos. Isso porque, nos termos do § 2º do artigo 31 da Constituição, o parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de pelo menos dois terços dos membros da Câmara Municipal. Assim, o Legislativo funciona como instância recursal, somente fazendo valer sua decisão se ela for tomada por essa maioria qualificada, de modo que em regra quem julga é o tribunal de contas competente.

Além disso, a Constituição Federal atribui força executiva às decisões dos Tribunais de Contas (artigo 71, § 3º), competência para julgar (e não emitir parecer) as contas de gestores públicos (artigo 71 – II), aplicar sanções (artigo 71 – VIII) e sustar atos administrativos (artigo 71 – X).

Dessa forma, ainda que se possa argumentar que tecnicamente a possibilidade de sujeição dos atos dos Tribunais de Contas ao Judiciário desfigura a jurisdição, propriamente dita, e que o termo “jurisdição administrativa” é uma imprecisão jurídica, não há como se negar a natureza jurisdicional do julgamento das contas, que não incumbe, em hipótese nenhuma, ao Judiciário. Além disso, ainda que exista uma via judicial em tese aberta, na prática ela funciona como instância recursal, sendo incontáveis os casos de perda de função pública, condenação à reconstituição do erário e imputação de multas, entre outros, a agentes públicos.

Nesse sentido, nos parece seguro afirmar que, ainda que tecnicamente se possa discutir a precisão do termo “jurisdição” aplicado aos Tribunais de Contas, a atuação dessas cortes se situa, no mínimo, em uma faixa de transição entre a jurisdição propriamente dita e o campo das decisões administrativas.

Esse tipo de atuação bem como a competência para julgar gestores e ordenadores traz para os Tribunais de Contas, além de uma grande capacidade de interferência, inclusive *a priori*, na gestão, um enorme protagonismo no processo eleitoral. Em 2016, por exemplo, segundo o próprio Superior Tribunal Eleitoral, apenas o TCU foi responsável pela imputação de causa de inelegibilidade de mais de 6.700 gestores, integrantes de uma lista de apenados com rejeição de contas:

[...]

Segundo a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), as contas prestadas por gestores públicos de recursos federais são rejeitadas nos casos em que forem constatados: omissão no dever de prestar contas; gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica, ou ainda infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao Erário, e, por fim, desfalque ou desvio de dinheiro público.

Os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios também elaboram listas semelhantes, conforme a análise das contas sob sua alçada, que são entregues aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). É com base nessa listagem que a Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação pelo Ministério Público Eleitoral ou partidos políticos, coligações e candidatos – que são os entes com legitimidade para propor esse tipo de ação –, pode declarar a inelegibilidade de candidatos a cargos públicos, conforme previsto na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

[...]

A lista com cerca de 6.700 nomes de gestores públicos [...]¹⁸.

É importante observar que conceitos como “omissão no dever de prestar contas”; “gestão antieconômica” e “infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial” carregam elevada dose de subjetivismo, em razão do que um simples convênio de valor inferior a R\$ 50 mil pode tornar inelegível um gestor, o que, diferentemente do que ocorre no modelo francês típico, coloca para os Tribunais de Contas o exercício de um papel de definidor do quadro eleitoral, em especial nos municípios, com importante atuação na definição de quem pode ou não se candidatar, reduzindo assim o espaço de soberania popular.

O modelo alternativo ao dos Tribunais de Contas é o das Auditorias (ou Controladorias) Gerais, em regra não colegiadas e vinculadas ao parlamento. Nesse modelo não há julgamento, propriamente dito, e as decisões relativas às conclusões da auditoria são tomadas individualmente (pelo auditor geral).

Adotam o modelo de auditoria geral, entre outros, o Reino Unido e antigas colônias britânicas na África e Índia, Estados Unidos, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Noruega, a maioria dos países da Europa central, Polônia, Hungria, Bulgária e, na América Latina, Chile, Colômbia, Equador, e Peru, que abandonaram o modelo de Tribunais de Contas entre as duas grandes guerras.

¹⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE recebe lista de gestores que tiveram contas rejeitadas pelo TCU. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 09/06/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Junho/tse-recebe-lista-de-gestores-que-tiveram-contas-rejeitadas-pelo-tcu>>. Acessado em 13/03/2017.

Há ainda um modelo intermediário, em que uma corte atua tomando decisões colegiadas, mas sem atribuições jurisdicionais. É adotado na Alemanha, Países Baixos, Luxemburgo, Eslováquia, Argentina, Nicarágua, Japão e, mais recentemente, por cortes supranacionais, como a Corte de Contas da União Europeia e da União Econômica e Monetária Oeste Africana.

Nesses dois últimos casos, condenações de gestores e decisões que implicam em inelegibilidade são tomadas pela via processual judicial ordinária.

1.4. Os Tribunais de Contas Brasileiros

1.4.1. Da Fase Pré-Colonial ao Império

A história do sistema de controle interno brasileiro está naturalmente imbricada à história do sistema português. Segundo informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas de Portugal¹⁹, a preocupação com a fiscalização no Reino é registrada inicialmente no começo do século XIII, com uma contabilidade ainda rudimentar. A partir da segunda metade do século XIII, com a definição das fronteiras e maior estabilidade política, a Administração Pública portuguesa passa a se estruturar em órgãos mais estáveis, iniciando-se o desenho de órgãos de controle, o que vem a se concretizar em 1389, com a formalização do “Regimento dos Contos”, por meio dos quais se pretendia, “com os meios de coação disponíveis, dominar e disciplinar a burocracia que aumentava em número e abusos”²⁰. Esse regimento manteve separados os “Contos de Lisboa” (que tinha jurisdição sobre todos os almoxarifados do país) e os “Contos do Rei” (com jurisdição sobre a casa real). Esse modelo viveu com aprimoramentos e processos de descentralização²¹ até 1560, quando houve a unificação da contabilidade pública e a ligação dos contos de Lisboa aos da casa real²².

¹⁹ BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **Evolução Histórica do Tribunal de Contas**. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtml>>. Acessado em 15/12/2016.

²⁰ Idem.

²¹ Em 1530 foi criada a Casa dos Contos de Goa.

²² Idem.

De 1591 a 1640 Portugal esteve sob domínio espanhol, centralizando-se nos contos do Reino e Casa a contabilidade da metrópole e das colônias. O sistema contábil adotado foi mantido após a restauração da independência, mas houve retomada do processo de descentralização e, em 1648, foi estabelecido o regimento dos “Contos do Estado do Brasil”, primeira estrutura de controle voltada especificamente para o Brasil.

As “Casas de Contos” vigeram até 1761, quando foram substituídas pelo “Erário Régio”, refluxo do processo de centralização com o objetivo de que se “controlasse a dispersão das cobranças e despesas – característica do período anterior – e possibilitasse uma gestão completa e sistemática das contas públicas”. O responsável pelo Erário Régio (inspetor geral) era subordinado diretamente ao rei, tendo abaixo de si uma “Tesouraria-Mor”, sob a qual havia quatro “Contadorias Gerais”, das quais uma era a da “Relação do Rio de Janeiro, África Oriental e Ásia Portuguesa” e outra a da “da África Ocidental, do Maranhão e das comarcas do território da Relação da Bahia”. Essas duas foram reformuladas em 1820, quando se estabeleceu a “Contadoria Geral do Rio e Bahia” (PAIXÃO, 1997, p. 59).

Toda essa organização do sistema de controle português não segregava as atribuições de gestão das atribuições de exame, verificação e julgamento das contas, o que só veio a ocorrer em 1844, com a reformulação da fazenda pública²³, já depois da independência do Brasil (1822).

A independência institui uma fase ostensivamente pré-republicana, conforme se depreende do conteúdo de alguns dispositivos da Constituição de 1824, limitadores do papel e dos poderes monárquicos, como a previsão do exercício do poder político como “delegação da nação” (artigo 12) e sua divisão em quatro poderes, Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial (artigo 10), sendo essa divisão de poderes e a harmonia entre eles definidas como “o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece” (artigo 9º).

²³ BRASIL. Tribunal De Contas União. **Evolução Histórica do Tribunal de Contas**. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>. Acessado em 15/12/2016.

Ao Imperador cabia o exercício pessoal do Poder Moderador, “chave de toda a organização Política” (artigo 98) e a chefia do Poder Executivo (artigo 102), de modo que se verificava uma contradição implícita no ordenamento constitucional, entre o princípio fundamental da divisão dos poderes e a concentração dos poderes Executivo e Moderador em uma única pessoa.

Desse modo, manteve-se a forma de governo monárquica, mas já sob um formato intermediário, constituindo-se as bases para a forma republicana ou, pelo menos, para uma futura segregação das atribuições do Imperador a um papel mais simbólico, de chefe de Estado, que manteria o Poder Moderador, mas deixaria de exercer a chefia do Executivo, completando o processo de divisão dos poderes.

Esse modelo constitucional evidencia com clareza o contexto de conflitos de interesses e a relevância do liberalismo na constituição do Estado brasileiro:

O arranjo da estrutura institucional fez parte do processo de construção do Estado brasileiro, sendo uma de suas dimensões mais dinâmicas. A outorga da Constituição de 1824 estabeleceu o contorno político-jurídico do Estado, permitindo que paulatinamente se edificasse um modelo de administração que atendessem às imposições da agenda política do processo de independência. Foi entre o modelo administrativo que vigorara no Antigo Regime e os princípios norteadores do constitucionalismo monárquico que a estrutura político-administrativa do Império brasileiro se organizou, e o esforço em compatibilizar o peso do legado da administração portuguesa e o ideário liberal acabou por lhe conferir um caráter singular²⁴

Após a independência o “Tesouro Nacional” substituiu o “Erário Régio”, dando início à elaboração de orçamentos e balanços gerais específicos para o Brasil e tendo executado todas as funções relativas ao controle das contas durante todo o período imperial (SIMÕES, 2014, p. 42).

Embora em 1826 tenham surgido as primeiras propostas de implantação de um tribunal de contas no país, tendo como paradigma o modelo francês (SIMÕES, 2014, p. 48), os debates em torno das especificidades do modelo a ser adotado se estenderam até a proclamação da República.

²⁴ CABRAL, D. A administração e a construção do Estado Imperial. In: CAMARGO, A. R. e CABRAL, D., 2017. p. 13.

A proposta inicial²⁵ previu um tribunal de revisão dos atos praticados pela administração, tendo sido combatida com o argumento de que a fiscalização da despesa deveria ocorrer antes de sua efetivação (SIMÕES, 2014, p. 49).

Observa-se, já no início da discussão sobre o modelo de controle desejável para o Brasil, que as propostas de implantação de um sistema de controle eram combatidas com a ideia de um sistema mais empoderado, o que inviabilizou a implantação de qualquer sistema. Depreende-se também que já antes do início se temiam excessos de exação ou de processos burocráticos, com os riscos de paralização da gestão com um “tribunal de fiscalização das despesas públicas antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições”²⁶. Parece-nos evidente a inviabilidade de tal modelo, mesmo à época, ante a estrutura necessária à fiscalização prévia da despesa em todas as repartições o que, conseqüentemente, geraria a necessidade de um processo de fiscalização seletiva e à relevância, desde então, da questão “quem controla o controle” (e “para quê”).

A partir de então, e até 1889, foram apresentadas várias propostas com graus variados de jurisdição e funções administrativas, poderes punitivos que envolviam até a prisão dos infratores, foco de atuação ora na questão orçamentária (vinculação das despesas aos créditos aprovados) ora na responsabilização pela gestão, prerrogativas como vitaliciedade e diferentes formas de indicação e composição (SIMÕES, 2014, p. 42-43).

Portanto, diferentemente dos países europeus, inclusive a França, de onde extrai sua inspiração, o Brasil nunca teve uma estrutura de controle, propriamente dita, segregada das atividades administrativas, durante a monarquia²⁷. Pelo contrário: foi bastante intenso o debate ocorrido entre as proclamações da independência e da república no sentido da criação de um tribunal que

²⁵ 1826 – Senadores Felisberto Caldeira Brandt (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges.

²⁶ Conde de Baependi, citado por LOPES, A. C., 1947, p. 203 apud SIMÕES, 2014, p. 48.

²⁷ A Constituição de 1824 previu um Tribunal do Tesouro (artigo 170), que aparece pela primeira vez no organograma do Tesouro Nacional em 1831 (BARCELOS, 2014, p. 174), “mas que no geral, pode ser visto como um órgão consultivo, onde o ministro de Estado será auxiliado em suas decisões pelos funcionários que atuam diretamente em diferentes matérias” (idem, p. 9), e não como órgão de controle da administração.

fiscalizasse os atos do governo imperial, com ênfase na questão da limitação da despesa aos créditos aprovados (SIMÕES, 2014, p. 43). Portanto, o debate que precede a construção do sistema de controle brasileiro tem foco maior na função de limitação da ação do Estado do que na do desenvolvimento gerencial.

É relevante ressaltar a dificuldade histórica, verificada já no Império, no sentido de se criarem instituições por meio do diálogo e do consenso político no Brasil, o que vai ao encontro da tese de Ames (2003, p. 29) de que uma lógica fundada na ação de veto é inerente à estrutura institucional brasileira, o que será objeto de aprofundamento quando tratarmos do “Modelo Brasileiro” e do “Controle Externo como Política Pública”.

1.4.2. Origens do TCU

A primeira instituição de um Tribunal de Contas brasileiro foi baixada por decreto²⁸ da iniciativa do primeiro ministro da fazenda do período republicano, Ruy Barbosa, logo após o golpe militar que levou à proclamação da república e na vigência de um governo provisório. Conceitualmente, o sistema de controle externo brasileiro é concebido e instituído, ainda que não instalado²⁹, em regime de exceção.

Um aspecto dessa condição histórica na concepção de nosso sistema de controle, de relevante menção pelo significado implícito, é a afirmação de Ruy Barbosa de que “se não pudermos chegar a uma vida orçamentária perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos **reconstituído a pátria**, e organizado o futuro” (SIMÕES, 2014, p. 51) (g.n.). Assim, embora o país estivesse no limiar da república, havia, ao lado de um desejo de “organização do futuro”, um desejo de “reconstituição da pátria”, ou, de algum modo, de se retornar a situações pretéritas, o que seria possível com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nessa mesma citação é importante a visão de um controle que se responsabilize pela observância da obediência ao orçamento, ou seja, com o

²⁸ Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

²⁹ A instalação do primeiro tribunal de contas só aconteceu em 1893.

equilíbrio fiscal, o que também se destaca no seguinte trecho, que expõe a conexão entre fragilidades técnicas e políticas: “É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no mecanismo e fraco na sua execução” (SIMÕES, 2014, p. 26).

Ainda segundo Ruy Barbosa, o Tribunal de contas se constituiria de um

corpo de magistratura intermediária à sua administração e à sua legislatura, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, que possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem o risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (SIMÕES, 2014, p. 26).

Essa proposta de “corpo intermediário” consistia na atribuição ao órgão de controle de competências de intervir na administração como “vigia” e como “mão forte” do Legislativo sobre o Executivo, com possibilidade de vetos absolutos ou relativos aos atos deste poder, o que tem inspiração no modelo belga de controle (SIMÕES, 2014, p. 11). Aqui se reforçam as evidências históricas de um controle concebido essencialmente para conter a ação do Estado. A proposta de Ruy Barbosa, todavia, baseada no fortalecimento do Legislativo e gerada nos últimos anos do império, talvez apresentasse certa incompatibilidade com a nova composição de forças que sobreveio com ascensão dos republicanos ao poder, de modo que o próprio decreto que assinou, previu um Tribunal de Contas com amplos poderes³⁰, mas dependente do Ministério da Fazenda no que diz respeito à organização interna e fixação de vencimentos.

³⁰ Exemplos do Decreto 966-A/1890:

Art. 1º É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despesa da Republica.

Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, susceptíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, apondo lhes o seu «visto», quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

Art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas:

3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito;

Art. 6º Compõem o Tribunal os funcionários, a que se conferir voto deliberativo nas matérias submetidas á competência dessa corporação.

Esse Tribunal de Contas não foi efetivado. Barbosa caiu em 1891 e, em sintonia com a perspectiva histórica já abordada, com a derrubada da monarquia o interesse por um controle tão forte na contenção do Estado refluíu a ponto de a Constituinte de 1891 não incluir o tribunal de contas na redação apresentada, o que ocorreu depois, em disposição final (SIMÕES, 2014, p. 52):

Artigo 89: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem apresentadas ao Congresso. Os membros do Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.

A Constituição é de 24 de fevereiro. O Tribunal de Contas foi previsto como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda pela Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, criado pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892 e efetivamente instalado em janeiro de 1893.

Em que pese a Constituição “instituir” o Tribunal de Contas e prever suas atribuições básicas, não lhe definiu claramente a vinculação, inaugurando a tradição brasileira de uma configuração legal do sistema de controle por meio da adoção de termos e posições intermediárias e imprecisas, passíveis de interpretações variadas e de acordo com as injunções políticas de cada momento.

Assim, a Lei 23/1891, que reorganizou a Administração Federal em função do novo regime, previu expressamente que o Tribunal de Contas funcionaria como órgão do Ministério da Fazenda, mitigando qualquer intenção de um controle externo e independente:

Art. 2º É da competência privativa do Ministério da Fazenda todo o expediente de serviço concernente à Fazenda Pública, em todos os ramos e interesses, especialmente no que disser respeito:
[...]

§ 1º Esses funcionários serão nomeados por decreto do Presidente da República, sujeito à aprovação do Senado, e gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal.

Art. 10. O Tribunal, no exercício de suas funções, se corresponderá diretamente, por intermédio do seu presidente, com todas as autoridades da República, as quais todas são obrigadas a cumprir-lhe as requisições e ordens, sob pena da mais restrita responsabilidade.

Art. 11. O Ministério da Fazenda expedirá regulamento, em decreto especial, estabelecendo a organização e as funções do Tribunal de Contas, desenvolvendo-lhe a competência, especificando-lhe as atribuições, estipulando os vencimentos ao seu pessoal, e determinando-lhe a demais despesa necessária, para a qual fica desde já autorizado o Governo.

b) ao Tribunal de Contas;

O Decreto 1.166/1892 criou o Tribunal de Contas (artigo 18), prevendo de forma detalhada a composição e atribuições dos órgãos internos bem como a tramitação, prazos e recursos processuais. A principal discussão travada em torno do Decreto teve como tema a questão da fiscalização prévia e do veto absoluto. Segundo Simões (2014, p. 52), Pontes de Miranda entende que em consequência do artigo 30 do citado diploma “firmou-se a competência para a recusa impeditiva absoluta”, mas a leitura do dispositivo não nos leva à mesma conclusão:

Art. 30. Ao Tribunal, no que diz respeito ao exame prévio e revisão das contas ministeriais, compete:

§ 1º Examinar todos os decretos, ordens e avisos dos diferentes Ministérios, susceptíveis de criar despesas ou interessar às finanças da Republica.

§ 2º Verificar todas as ordens e contas de despesas autorizadas pelos diferentes Ministérios, registrando as de reconhecida legalidade. No caso contrario, em exposição motivada, indicará á Repartição que ordenou a despesa a causa da recusa do registro.

§ 3º Examinar mensalmente, á vista dos balancetes, o movimento de receita e despesa, recapitulando e revendo anualmente os resultados mensais.

§ 4º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo em seu relatório anual.

O § 1º, que trata do “exame” prévio dos decretos e ordens, não nos parece abrigar um conteúdo cogente, seja em razão da evidente acepção no sentido de “analisar”, que se dá ao mesmo termo no parágrafo 3º e em outros dispositivos do mesmo diploma³¹, seja porque, quando se pretendeu definir um carácter mais assertivo, o Decreto usou o termo “julgar”³², inclusive distinguindo claramente, no § 10 do artigo 31, as duas expressões: “Requisitar [...] documentos e informações que tiver por indispensáveis para o exame e julgamento das contas”.

³¹ V.g. Art. 34, § 1º: O processo, depois de examinado, será devolvido á repartição de contabilidade respectiva.

Art. 45. O presidente do Tribunal designará os **diretores** que devem encarregar-se dos seguintes serviços:

§ 1º O exame do que concerne ás despesas dos Ministérios da Justiça e dos Negócios Interiores, e da Industria, Viação e Obras Publicas.

³² V.g. Art. 31. Compete ao Tribunal [...]:

§ 1º Julgar, em única instancia, as contas de todas as repartições, empregados e quaisquer outros [...].

Já o § 2º trata de controle *a posteriori*, posto que ainda que haja negativa de registro isso ocorre após a prática do ato supostamente irregular.

Entretanto, ainda de acordo com Pontes de Miranda (1973, p. 240-262, apud SIMÕES, 2014, p. 52), a possibilidade de veto definitivo foi admitida em situações em que houvesse relevante desconformidade entre a despesa e a respectiva autorização orçamentária. O artigo 35 previa, de fato, que a abertura dos créditos extraordinários (para despesas emergenciais não previstas no orçamento) e suplementares (reforço de dotação insuficiente) dependeria de prévia manifestação do Tribunal de Contas, embora não fique claro na redação se essa manifestação seria impeditiva.

Objetivamente, em nenhum ponto do Decreto se atribuiu ao Tribunal competência para sustar, anular, impedir atos ou mesmo determinar, diretamente, condutas à Administração Pública, mas são indicativos importantes do grau de poder inicialmente conferido ao Tribunal de Contas a jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência, o funcionamento como Tribunal de Justiça, o caráter executável de suas decisões (artigo 28).

O fato de as atribuições estarem concretamente definidas em decreto permitiria ao Presidente da República alterá-las, também por decreto, mantendo parcela relevante do controle sobre o jogo de correlação de forças em suas mãos, o que efetivamente ocorreu já nos primórdios do funcionamento do Tribunal, que instalado em 1893, sob a presidência do ex-senador do Império Manuel Francisco Correia, entendeu irregular a nomeação, pelo então Presidente Floriano, de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca, o que gerou, como retaliação, a ordem presidencial para redação de decretos limitadores da ação do Tribunal de Contas (SIMÕES, 2014, p. 392), o que teria levado à demissão do Ministro da Fazenda e fundador do Tribunal de Contas, Serzedelo Correia (ALEJARRA, 2014), defensor intransigente da autonomia do órgão.

Em 1896 o Presidente Prudente de Moraes, pelo Decreto 392, subscrito também por seu Ministro da Fazenda e futuro presidente Rodrigues

Alves, reorganiza o Tribunal de Contas, sendo que a nova norma, bem mais sintética do que o Decreto 1.166, procura limitar as atribuições do órgão, deixando claro, por exemplo, que a manifestação sobre créditos extraordinários e suplementares tem natureza de parecer, e não de determinação (artigo 2º, § 2º, 2, “a”) e definindo com clareza a autonomia do Poder Executivo no processamento da despesa nos dispositivos abaixo:

Art. 2º [...]

§ 2º [...]

3 - Se os atos determinativos de despesa estiverem revestidos de todos os requisitos demonstrativos de sua legalidade, o Tribunal ordenará o registro; no caso contrario, recusá-lo-á, em despacho fundamentado, dentro de 10 dias, que será comunicado ao Ministro ordenador da despesa.

§ 3º - Se o Ministro ordenador julgar que a cobrança do imposto ou a despesa ordenada e não registrada deve ser executada, submeterá o caso ao Presidente da Republica [...].

Se o presidente ordenar por despacho que os aludidos atos sejam praticados, o Tribunal os registrará sob protesto, dando de tudo conhecimento detalhado ao Congresso [...].

Assim, a partir desse Decreto, “preponderou o sistema fiscalizador belga, com exame prévio e o registro sob reserva, combinado com o feito a *posteriori*” (SIMÕES, 2014, p. 53).

Em 1911, por meio do Decreto 2.511, do Presidente Hermes da Fonseca, que regulou o processo da tomada de contas do governo pelo Congresso Nacional, deu-se concretude à previsão constitucional de 20 anos antes, de que o Tribunal de Contas deveria “verificar” a legalidade das contas prestadas ao Congresso Nacional, devendo emitir parecer sobre elas (SIMÕES, 2014, p. 53), modalidade até hoje adotada.

Até o início dos anos 1930 o Tribunal passou por várias reformas, como a divisão em duas câmaras (1918) posteriormente extintas (1923), eleição do presidente pelos membros do próprio Tribunal, instalação de delegações regionais, e vários ajustes ao Código de Contabilidade (Decreto 15.783/1922), mas “o sistema fiscalizador nunca se fixou, utilizando-se do sis-

tema preventivo, à moda belga, ou à italiana ou à francesa” (SIMÕES, 2014, fls. 54).

Nessa primeira fase pode-se perceber que processo de inserção do Tribunal de Contas na institucionalidade da República se desenvolveu nos limites das relações intragovernamentais e em torno de concepções de modelo fiscalizatório cujo pano de fundo foram as disputas orçamentárias, ou seja, em torno da maior ou menor liberdade no desenvolvimento de programas pelo governo ou de quais os limites da ação governamental, sempre sob o argumento da essencialidade do equilíbrio fiscal e orçamentário.

A tentativa inicial de ampliar esse escopo de atuação provocou reação imediata do governo que reduziu os poderes do Tribunal mesmo para o exercício dessas atribuições originais.

Assim, os momentos iniciais de nosso sistema de controle o levaram a se constituir com base essencialmente na discussão e na vivência sobre os limites de imposição de restrições ao Executivo, o que nos parece definir historicamente sua “razão de ser” ou a predisposição “genética” de sua “missão institucional”, o que ocorre em sintonia com a história do sistema de controle francês no que tange tanto à “fiscalização com vistas à aplicação dos recursos públicos em conformidade com as diretrizes centrais” como com a “apreensão liberal de limitação da ação do Poder Executivo”.

1.4.3. A Era Vargas e o Governo Kubitscheck

Com a Constituição de 1934, elaborada na sequência da crise de 1929, os interesses sociais adquiriram maior relevância, distinguindo-se da vertente liberal da Constituição de 1891, tendo-se procurado estabelecer uma estrutura de Estado capaz de promover a harmonização das relações sociais e políticas. Procurou-se, em certo sentido, recuperar a lógica de uma interlocução intragovernamental similar à do Poder Moderador, com a manutenção de uma organização federal sob a forma de república tripartite, com poderes independentes, mas na qual o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados com a “colaboração do Senado” (artigo 22), objeto de capítulo es-

pecífico intitulado “Da Coordenação dos Poderes”, após os capítulos que tratavam do Legislativo, do Executivo e do Judiciário e cuja principal atribuição era “promover a coordenação dos poderes federais entre si” (artigo 88). Depois desse capítulo foi incluído outro sob a denominação “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, que incluía o Ministério Público, o Tribunal de Contas e os Conselhos Técnicos³³.

O Tribunal de Contas teve, nessa ótica de cooperação, suas atribuições ampliadas, com a obrigatoriedade de “registro prévio” de “qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento” (§ 1º do artigo 101) e suspensão da execução de contratos com registro negado até pronunciamento do Legislativo (*caput* do artigo 101). As garantias dos ministros foram equiparadas às dos da Corte Suprema (artigo 100). Todavia, na prática a implementação de um governo com enfoque mais social, que atendesse às necessidades do operariado industrial nascente e, conseqüentemente, a anseios desenvolvimentistas, não se viabilizou nos moldes propostos constitucionalmente, instalando-se processos de litigiosidade intragovernamental relevantes (BRASIL, 1934)

A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência e na esteira de seus governos, iniciam-se quatro movimentos ou processos importantes para a configuração atual do sistema de controle externo brasileiro:

- a) A assunção de uma posição política divergente da do governo federal, indicativa do comprometimento do Tribunal de Contas com o liberalismo, e representado exemplarmente pela primeira emissão de parecer pela rejeição de contas de um presidente (Getúlio Vargas), em 1937 (contas de 1936), relatado pelo Ministro Thompson Flores, e aprovado pelo Plenário. De acordo com registro do TCU:

Em 1937 o Ministro Thompson Flores foi o relator responsável pela emissão do parecer prévio sobre as contas do governo para o exercício de 1936. Pela primeira vez na história do Tribunal, o parecer, que foi embasado em critérios estritamente técnicos e aprovado no

³³ Artigo 103 - Cada Ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 1934).

próprio plenário desta Corte, foi contrário à aprovação das contas do governo.

A decisão do Tribunal de Contas despertou forte reação contrária por parte do presidente da República, que como primeira medida colocou o ministro Thompson Flores em disponibilidade, não mais permitindo seu retorno ao TC, até se aposentar no ano de 1950.

A atitude precedeu um enfraquecimento do Tribunal por meio da Constituição de 1937, que inaugurou um período marcado pelo autoritarismo e fortalecimento do Poder Executivo diante dos demais³⁴.

A causa da rejeição teria sido o desrespeito da Contadoria Geral à lei orçamentária, com a realização de despesas não autorizadas (SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016, p. 200). Embora o TCU informe haver se tratado de parecer estritamente técnico “pela primeira vez na história”, o que se depreende do discurso é que o Tribunal não elaborava pareceres técnicos desde sua origem, de modo que a primeira rejeição de contas não deve ter coincidido com o primeiro parecer técnico, mas ocorrido no fluxo histórico das decisões políticas. Nesse sentido vale registrar opinião do Jornal do Brasil de 2015:

A única outra vez [em relação à rejeição das contas de 2014, da Presidenta Dilma Roussef] em que o TCU rejeitou contas de um presidente foi em 1937, durante o governo Getúlio Vargas, historicamente ligado às causas trabalhistas. [...]

Na tradicional família Thompson Flores, do Rio Grande do Sul, havia juristas e políticos ligados a partidos conservadores como Carlos Thompson Flores, filiado ao Partido Liberal – partido do período Imperial.

Na ocasião da análise das contas de Getúlio Vargas, em 1937, o TCU vivia um momento de confronto com o governo. A Constituição de 1937 (conhecida como Polaca), que estava sendo elaborada e seria aprovada oito meses depois, gerava controvérsias. Além disso, denúncias de conspiração, acusações e articulações tomavam conta do cenário político³⁵.

³⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Museu do Tribunal de Contas da União: Min Francisco Thompson Flores (1931-1937)**. Brasília, TCU, sem data de publicação. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/min-francisco-thompson-flores-1931-1937.htm>>. Acessado em: 29/09/2017.

³⁵ JORNAL DO BRASIL. Em 1937, contas de Getúlio Vargas também foram rejeitadas. **Jornal do Brasil**, País, sem local, publicado em 08/10/2015. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/10/08/em-1937-contas-de-getulio-vargas-tambem-foram-rejeitadas/>>. Acessado em 14/09/2017.

Também o jornal “O Estado de São Paulo” entendeu de modo semelhante:

Em 1937, TCU rejeitou contas de Getúlio por disputas políticas

Em 1937, o TCU não aprovou as contas relativas a 1936 apresentadas pelo então presidente Getúlio Vargas. O ministro relator do processo, Thompson Flores, votou pela rejeição e foi acompanhado por seus pares.

Durante mais de um século, os ministros do TCU, que em parte são indicados pelo governo, têm sistematicamente aprovado as contas do Poder Executivo.

Na até então única exceção, ao rejeitar as contas de Getúlio Vargas, o TCU quis mostrar seu desagrado com as atitudes políticas do presidente, especialmente a aprovação da Constituição de 1937, conhecida como a Polaca, que quebrou o princípio de harmonia e independência entre os três Poderes e submeteu o Legislativo [e] o Judiciário ao Executivo³⁶.

Apesar do parecer contrário, as contas foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O episódio marca, portanto, não apenas uma atitude no sentido de “marcar presença” ou uma tentativa de impor-se no jogo de correlação de forças políticas por parte do Tribunal de Contas, como ocorrera no governo de Floriano Peixoto, mas no sentido de promover a identificação do órgão com posturas conservadoras e de atuar de forma mais ostensiva e firme no caso de os interesses liberais serem ameaçados, o que é defendido até hoje, pelo TCU, como a adoção de “critérios estritamente técnicos”.

Vale observar que em outros momentos de ruptura democrática o Tribunal de Contas se manteve passivo, como por exemplo, no governo militar de 1964-1982, o que leva à conclusão de que o elemento definidor da ação excepcional do Tribunal tem relação mais íntima com a defesa do liberalismo econômico do que com a da democracia.

³⁶ O ESTADO DE SÃO PAULO. Em 1937, TCU rejeitou contas de Getúlio por disputas políticas. **Estadão**, Política, São Paulo, 07/10/2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-1937--tcu-rejeitou-contas-de-getulio-por-disputas-politicas,1776398>>. Acessado em 14/09/2017.

Assim, essa assunção ostensiva de posição marca um processo de atuação segundo o qual o protagonismo do Tribunal de Contas (posteriormente Tribunal de Contas da União) e do próprio sistema de controle somente ocorreria quando necessária a defesa desses interesses liberais, mantendo-se como uma instituição de segundo plano enquanto tais interesses fossem mantidos íntegros na institucionalidade nacional.

Tanto que, após essa rejeição das contas de 1936, segundo Cláudia Safatle (In: SAFATLE; BORGES; OLIVEIRA, 2016, p. 201):

Ao longo dos anos, o TCU passou a aprovar as contas de todos os presidentes da República, ainda que em algumas ocasiões tenha feito ressalvas bastante sérias a algumas delas. [...].

O Congresso Nacional sempre pareceu dar pouca importância aos julgamentos das contas dos presidentes da República feitos pelo TCU. Tanto que, quando as contas de 2014 da presidente Dilma Roussef foram rejeitadas pelo Tribunal, o Congresso tinha um atraso de mais de dez anos na apreciação das contas de ex-presidentes. As de Fernando Collor de Mello, por exemplo, relativas a 1990 e 1991 e aprovadas pelo TCU, até agosto de 2016 ainda não tinham sido julgadas. Na verdade, o Congresso só começou a se ocupar delas para que pudesse limpar a mesa e iniciar o julgamento das contas de Dilma Roussef.

- b) O segundo movimento importante, vinculado diretamente ao primeiro, foi o enfraquecimento político do Tribunal de Contas, com a Constituição de 1937³⁷, por meio da qual segundo Simões (2014, p. 56) “foi instituído um novo Tribunal de Contas da União”, cuja Lei Orgânica (Decreto-Lei 426/1938) restringe a fiscalização do governo central à emissão de um parecer geral sobre a execução orçamentária e as atividades desenvolvidas no exercício financeiro, o que reduziria as atribuições do Tribunal de Contas praticamente a processos de “tomada de contas” de responsáveis por bens e valores, o que possibilitava o “exame prévio” de apenas um oitavo da despesa total, segundo declaração de seu Ministro Presidente, Alfredo Guimarães de Oliveira Lima, registrada por Edson Simões (2014, p. 56).

³⁷ O capítulo referente ao Tribunal de Contas localizava-se, na Constituição de 1937, no título referente ao Poder Judiciário.

Considerando a tendência ao fortalecimento do Poder Executivo, encampada pelo Governo Vargas, o que afetava a relação com o sistema de controle como um todo e não apenas a relação Governo Federal – Tribunal de Contas (da União), a assunção de uma posição ideológica contrária à do governo central e o confronto direto com a Presidência da República podem ter provocado uma reação mais radical, da parte do Governo Federal, inclusive sobre outros Tribunais de Contas, como no exemplo registrado por Britto (2015, p. 51-52):

Com a implementação do Estado Novo (1937-1945), o amplo funcionamento dos Tribunais de Contas passou a ser seriamente ameaçado. Sob a égide do governo ditatorial de Getúlio Vargas e a construção de novos parâmetros políticos, o Poder Executivo ganhou força redobrada, rejeitando a fiscalização de qualquer órgão interno ou externo.

[...]

É importante destacar que, a partir de 1937, por meio do artigo 67 da nova Constituição Federal outorgada, as Cortes de Contas brasileiras foram progressivamente esvaziadas, sobretudo com absorção deliberada de suas competências pelos departamentos administrativos estaduais, provocando uma situação de “superfluidade” e “insanável duplicidade de competência e de poderes”, conforme se lê na Exposição de Motivos do Decreto nº 12.611/1942.

Note-se que o regime de exceção Estado-novista foi estabelecido no período entre guerras, seguindo uma tendência de eclosão de movimentos totalitários em todo o mundo. Nesse sentido, o contexto em que se deu a extinção do Tribunal de Contas do Estado da Bahia deve ser visto por uma óptica mais abrangente, como consequência de um período global de enfraquecimento das estruturas democráticas, que culminou com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Se, na democracia, os órgãos de controle externo exercem um papel fundamental, em um Estado centralizador, eles são entraves para a supremacia de um Poder Executivo que se julga onisciente.

Mesmo após o fim do Estado Novo (1945), com mudanças na constituição de 1947 que recompuseram o *status* formal do Tribunal de Contas, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1945-1950), que venceu as eleições com o apoio de Vargas, no retorno do próprio Vargas (1950-1954) e nos governos de Nereu Ramos (1955-1956) Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961/1964) a participação do Tribunal de Contas no cenário político se manteve baixa. É relevante recordar

que parte da energia do Tribunal, nesse período, foi despendida com seu próprio processo de reorganização, tendo em vista a mudança da Capital Federal (e da sede do Tribunal) do Rio de Janeiro para Brasília (1961).

- c) O terceiro movimento ocorre com o fim do Estado Novo (1945) e com a promulgação da Constituição de 1946, que em seu artigo 22, previu a fiscalização financeira da União, e especialmente a orçamentária, pelo Congresso Nacional, com “auxílio do Tribunal de Contas” (redação mantida nas constituições posteriores), após debates acerca do *locus* institucional do Tribunal de Contas e com a derrota da corrente que pretendia situá-lo junto ao Judiciário. Essa vinculação do Tribunal de Contas ao Legislativo (e não mais ao Executivo), apesar de impor um *status* de menor relevância, tanto por afastar o Tribunal do núcleo do poder político e do centro do desenvolvimento técnico quanto no sentido de definir seu caráter como de órgão “auxiliar”, foi o que possibilitou a futura construção de uma relativa independência em relação ao Poder Executivo.
- d) O quarto movimento não foi específico do Tribunal de Contas, mas uma inflexão na Administração Pública Federal, com a criação, em 1938, do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), cuja “função principal era produzir uma Administração Pública racional, capaz de responder às necessidades de um país que começava a se modernizar e a se industrializar” (PONTES, 2014, p. 11) e que corresponde ao primeiro momento na Administração Pública em que se buscou promover o “estabelecimento de uma burocracia forte, centralizada e relativamente autônoma” (ibidem).

Esse movimento inicial de fortalecimento da burocracia foi intensificado nos anos 1950 quando o Presidente Juscelino Kubitschek, “com o objetivo de acelerar a industrialização do país, procurou-se então estabelecer um conjunto de autarquias capazes de planejar e gerenciar os projetos desenvolvimentistas do governo” (PONTES, 2014, p. 11).

Aqui começa a se definir de forma mais nítida o futuro surgimento, no Brasil, dos interesses da burocracia como vetor relevante no cenário político-institucional e sua participação na construção da “Gramática Política do Brasil”, modelada pela combinação de quatro padrões institucionalizados sobre os quais se estrutura a relação Estado-sociedade no Brasil, o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático³⁸ e a universalização de procedimentos, que ocorre “de maneira variada, dependendo do momento” (BRESSER-PEREIRA in NUNES, 2010, p. 26).

Embora Edson Nunes não trate especificamente da questão do controle externo, é interessante perceber a relação entre suas análises, sintetizadas em prefácio de Bresser Pereira, relativas ao período (anos 1930 a 1960), e a construção política, cultural e institucional do sistema de controle brasileiro sob o ponto de vista das relações de poder:

[...] o clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política [...]. Vargas fez uso principalmente do corporativismo, através do qual organiza as relações do Estado com a sociedade, e do clientelismo, que lhe permite manter as velhas oligarquias políticas sob controle. [...]

O clientelismo existirá em todos os momentos como forma de lidar com os políticos, que no Brasil da época estudada são intrinsecamente populistas, tendo seu comportamento reforçado pelo fato de que é um comportamento esperado e desejado por parte dos eleitores. O insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos. (BRESSER PEREIRA in NUNES, 2010, p. 26).

Assim, nesse momento começam a se definir, incipientemente, elementos essenciais para a futura base de atuação de um sistema de controle em que a burocracia desenvolve papel fundamental: o fortalecimento do corporativismo e o insulamento burocrático, pilares de um ordenamento moldado por um conjunto de processos complexos que se desenrolaram nas décadas seguintes:

³⁸ “[...] processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. [...] significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 2010, p. 52).

Na década de 30 a legislação corporativista surgiu como um esforço para se criar uma solidariedade social e relações pacíficas entre grupos e classes, onde não teriam lugar a tradicional divisão entre partidos políticos nem os erros da ordem econômica liberal.

Em 1933 o Brasil elegeu uma Assembleia Constituinte permeada pela representação corporativista. O regime de 1934 foi substituído por uma ditadura, em 1937, mas os dispositivos corporativistas estão em vigor até hoje. Não criaram a solidariedade social então desejada, mas funcionaram como poderoso instrumento de controle e atrelamento do trabalho ao Estado (NUNES, 2010, p. 26).

Todavia o Tribunal de Contas, em razão dos prejuízos de seu enfraquecimento político, não participou da mesma forma que outras instituições tecnocráticas desse processo de fortalecimento da burocracia nacional, mantendo-se na expectativa de uma oportunidade que lhe permitisse constituir uma corporação tecnicamente qualificada, respeitada e valorizada.

Portanto, a conjugação desses quatro processos impacta fortemente a futura configuração desse sistema, que elege uma posição ideológica explícita em favor do liberalismo econômico como elemento legitimador complementar de sua missão (ou “móvel” de sua atuação), mas ao se engajar no exercício de sua “razão de ser” (impor restrições ao Executivo) embasado nesse “móvel ideológico” percebe, pela segunda vez, que atuar sem a necessária “musculatura institucional” pode provocar prejuízos e a exposição a riscos aos interesses institucionais do sistema de controle, alijando-o, inclusive, do processo de desenvolvimento institucional da União. Com a nova configuração formatada na Constituição de 1946, vinculando o Tribunal, enfraquecido, ao Poder Legislativo, inicia-se uma etapa de reestruturação e germinação de um sistema mais fortalecido.

1.4.4. O Governo Militar

Com o advento do Governo Militar “o TCU perdeu sua capacidade de supervisão da execução orçamentária, limitando-se à investigação concomitante por meio de auditorias” (PONTES, 2014, p. 14). A Constituição de 1967 manteve o formato anterior (vinculação ao Poder Legislativo como órgão auxiliar) e ampliou algumas atribuições, em especial a obrigatoriedade de que os

três poderes deveriam prestar contas ao órgão (renomeado como Tribunal de Contas da União). Contudo, conforme defendido por Pedro Arthur Pontes:

É necessário notar que a *accountability* – ou seja: a obrigação por parte dos agentes públicos de prestarem contas e serem responsabilizados por possíveis malfeitos – foi fortemente tolhida, sobretudo no que diz respeito ao poder Executivo e seus burocratas (PONTES, 2014, p. 13).

Outro aspecto relevante desse período diz respeito à dinâmica do processo orçamentário, pois restringiu-se a possibilidade de proposituras de emendas pelo Legislativo, o que tenderia a reduzir a corrupção inerente ao processo de “compra” de emendas parlamentares por interesses privados, mas por outro lado ampliaria os riscos de corrupção no seio da burocracia ao reduzir a transparência e aumentar o poder decisório de “burocratas e técnicos, dando pouca margem à representação de interesses dos eleitores” (PONTES, 2014, p. 15).

Nesse contexto, o TCU foi afastado da fiscalização orçamentária prévia, concentrando-se na fiscalização concomitante ou posterior, o que acabou por representar um avanço técnico importante para a Administração Federal, cujas estruturas de controle interno implementadas durante os processos de fortalecimento da burocracia de Vargas e Kubitschek dispensavam um controle externo prévio, prejudicial à dinâmica do Poder Executivo (PONTES, 2014, p. 16). Meirelles, em obra mais contemporânea daquela Constituição, tem opinião similar:

[...] desde a Constituição de 1967, vigora no Brasil uma nova orientação no controle orçamentário e financeiro, visando substituir as meras verificações formais de comprovação da despesa, pelo acompanhamento efetivo da conduta contábil e financeira da Administração, quer na execução do orçamento, quer no desenvolvimento dos programas de trabalho. Suprimiram-se os registros das despesas e dos contratos que tanto emperravam a atuação do Executivo, aliviou-se o Tribunal do julgamento de pequenos atos que em nada contribuíam para a probidade administrativa, atribuindo-se-lhe funções de maior relevância e de participação na dinâmica governamental. (MEIRELLES, 1981, p. 683).

Ainda nesse sentido, considerando-se o vínculo do TCU com o Legislativo, as circunstâncias de enfraquecimento desse poder e a necessidade de ações “voltadas ao favorecimento eleitoral do partido governista acabavam

por esvaziar também a capacidade do tribunal de ser efetivo no exame das contas públicas” (PONTES, 2014, p. 17).

Assim o TCU, afastado desde 1934 e em especial a partir de 1937, do núcleo de poder, concentrado no Executivo, o que o alijara do processo de insulamento burocrático, também é afastado de qualquer perspectiva mais concreta de atuar no combate à corrupção, um dos pilares do movimento que levou os militares ao poder em 1964. Todavia, considerando a sua absolutamente insuficiente “musculatura institucional” e as experiências anteriores, uma atitude frontalmente ostensiva ao Governo Militar e a seus métodos seria inviável.

Existem registros de ações isoladas contra nomes importantes do *staff* do governo militar, em especial após as derrotas sofridas nas eleições de 1974, com o relativo fortalecimento do partido de oposição (MDB - Movimento Democrático Brasileiro), como o julgamento de irregularidade das contas de 1974 do presidente do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), com a consequente condenação ao pagamento de multa a ele e outros dois diretores. Esse episódio, todavia, não se classifica como ato de independência do TCU, uma vez que ocorrido com a chegada do General Ernesto Geisel à presidência da República e com a reformulação da política de transportes, com transferência dos investimentos no setor rodoviário novamente ao ferroviário e rearranjo no quadro de influência de empreiteiras junto à Administração Federal, com afastamento de empresas ligadas à antiga política e ascensão da Odebrecht e Andrade Gutierrez. A condenação foi mantida pelo Tribunal no julgamento de recurso com grande repercussão na imprensa (CAMPOS, 2012, p. 275 e 394). Assim, a condenação ocorreu no âmbito de um processo de alijamento de um grupo e elevação de outro, envolvendo disputas internas ao governo e entre empresários, tendo as decisões do TCU se compatibilizado com os interesses do governo, de empreiteiras que ocuparam espaços de protagonismo no Brasil durante as quatro décadas seguintes e com ações midiáticas.

No mérito, no geral também não se justificava uma fiscalização mais aguerrida, pois não havia conflito ideológico relevante entre o TCU e a ditadura militar, também protetora do liberalismo econômico:

É notória a participação de empresários no aparelho estatal no período pós golpe de 1964. Em uma ditadura cujos quadros burocráticos mais importantes estavam repartidos entre origens militar e civil, a ampla maioria dos altos funcionários de caráter não militar era de membros da classe empresarial, ou então pode ser entendida como de representantes de interesses de capitais privados. (CAMPOS, 2012, p. 380/381).

Ainda segundo Pedro Henrique Campos, o empresariado que se organizara antes de 1964 em entidades de defesa de seus interesses e que ajudaram a promover o golpe, como o Instituto Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), ocuparam posições chave no aparato estatal no início do governo militar e empresários dos setores bancário e financeiro mantiveram ampla presença no primeiro escalão a partir da segunda metade, enquanto que a presença de empreiteiras por meio de membros diretos, de representantes ou de interlocutores como ministros, governadores de estados, prefeitos e chefes de autarquias federais e estaduais ocorreu durante todo o período (CAMPOS, 2012).

Essa presença crescente de empresários do setor bancário e financeiro durante os governos militares, prenuncia um processo relevante relativo à influência do “consenso de Washington” na construção das políticas fiscal e de controle externo brasileiras.

Por fim, a atitude passiva do TCU, como órgão de controle do governo, diante de um contexto em que “violações de direitos humanos elementares – tortura, crimes de guerra, supressão do direito à ampla defesa, etc. – realizadas pelo Estado consistem no problema mais essencial a ser enfrentado por qualquer ordenamento jurídico e institucional” (PONTES, 2014, p. 19), coloca-o no centro de uma condição de “falência das instituições de controle, na medida em que elas foram incapazes de cumprir sua função mais elementar – qual seja: a de proteger os indivíduos da repressão do Estado” (PONTES, 2014, p. 22), em especial sendo um órgão cuja missão institucional liga-se histórica e conceitualmente à contenção dos excessos do Estado.

Ao fim do Governo Militar, em 1985, portanto, o sistema federal de controle externo brasileiro se encontra na seguinte situação: tem como missão institucional histórica a contenção do Poder Executivo para preservação dos interesses do liberalismo econômico, mas aliado do processo de desenvolvimento técnico-burocrático da Administração Pública e afastado de espaços de protagonismo político-institucional há quatro décadas, carrega experiências negativas de quando se propôs a atuar de forma mais incisiva contra o *establishment*. Embora esse sistema tenha convivido harmonicamente com a desgastada ditadura militar e com seus processos de corrupção, sua baixa visibilidade institucional e a pacífica convivência com o empresariado e com a imprensa o preservara de desgastes em termos de imagem perante a sociedade. O cenário de curto prazo indicava a probabilidade de uma nova ordem nacional e de uma nova Constituição em que o Poder Legislativo alcançaria um novo e mais elevado *status* institucional que, por consequência, deveria também elevar o *status* institucional desse sistema de controle, auxiliar na fiscalização do Poder Executivo. Além disso, havia uma forte demanda por fortalecimento desse processo de fiscalização, tanto pela própria valorização do Poder Legislativo quanto em razão de uma demanda social pelo combate à corrupção, intensificada nos últimos anos do governo militar:

Com o início da abertura, as vitórias da oposição política após 1974 e a retomada paulatina de atividades de mecanismos fiscalizadores, como o TCU, a imprensa e o judiciário, as denúncias se superpuseram, relacionando-se aos conflitos políticos e empresariais então em jogo. (CAMPOS, 2012, p. 493-494).

1.4.5. Antecedentes, Debates e a Constituição de 1988

Em 1979, sob a presidência do General João Batista Figueiredo, último Governo Militar, e na fase intermediária de um processo de transição para uma abertura política “lenta, gradual e segura”, que começara com o Presidente Ernesto Geisel em 1975 (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 695), foi extinto o sistema de bipartidarismo com objetivo de dividir para enfraquecer a oposição, que vinha se consolidando na sociedade e “para o aparecimento de um partido alternativo de situação que não fosse identificado com o governo” (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 697).

Assim iniciou-se um processo de reorganização político-partidária em que houve a substituição da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido governista, pelo PDS (Partido Democrático Social³⁹) e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), de oposição, pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Além desses participaram das eleições de 1982 (para governadores dos estados, deputados estaduais e federais, com mandatos de quatro anos e senadores, com mandatos de oito anos):

[...] o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), recriado para funcionar como linha auxiliar governista, e duas forças de oposição recém-surgidas, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), fundado por Leonel Brizola com o propósito de unir a atualização dos princípios de justiça social caros ao trabalhismo dos anos 1960 à defesa do socialismo democrático (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 698).

O processo de abertura previa ainda mais uma eleição indireta para a presidência nacional, em 1985, e com as eleições de 1982 o partido do governo, que desde 1964, no sistema bipartidário detinha a maioria no Congresso Nacional, conquistou apenas 49 % da Câmara dos Deputados, o que começou a modificar significativamente a correlação de forças no Congresso e a composição do colégio eleitoral para 1985.

Em março de 1983 foi apresentada pelo deputado federal do PMDB, Dante de Oliveira, proposta de emenda constitucional prevendo a eleição direta para a presidência da República em 1985, que marcou o início da campanha “Diretas Já”, que se transformou na maior mobilização da sociedade brasileira até então, aumentando o desgaste do governo já elevado em razão da explosão inflacionária (211% em 1983) e de escândalos financeiros como os casos “Coroa-Brastel⁴⁰” e o “escândalo das polonetas⁴¹” (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 718).

Um aspecto importante desse movimento foi a inflexão que provocou no sistema jornalístico da rede de televisão Globo, emissora fundada em

³⁹ Apesar do nome do partido poder levar à ideia de tratar-se de uma agremiação social democrata a orientação política era de direita.

⁴⁰ Denúncias de desvio de dinheiro público para esse conglomerado financeiro, envolvendo os ministros Delfim Neto e Ernane Galvêas e o presidente do Banco Central, Carlos Langoni.

⁴¹ Denúncias de benefícios irregulares a servidores da Secretaria de Planejamento em operação de dívida Polônia com o Brasil.

1965, apoiadora do regime militar, e que até então “acreditava que um fato não noticiado em seus telejornais era um fato inexistente [...] e se viu obrigada a correr atrás e cobrir os comícios” (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 720). É provável que esse momento tenha definido uma linha de atuação mais ostensiva que Noham Chomski denomina “representação como realidade”, em que o controle da opinião pública se faz com alianças estratégicas entre agências governamentais e mídia e inclui a manipulação da história (CHOMSKI, 2014, p. 20), em ruptura com a mera lógica da publicidade ufanista e da divulgação seletiva. Essa mudança de discurso será relevante na relação do sistema de controle com a mídia a partir dos anos 2000.

A emenda, cuja aprovação exigia quórum qualificado de dois terços, foi votada em abril de 1984, sob pressão da sociedade e do governo, com a capital sitiada pelo exército, o que provocou a ausência de 113 deputados e sua não aprovação por falta de 22 votos, o que evidenciava ainda a força do governo militar e sua disposição a se utilizar, se necessário, de medidas de força (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 720-721).

Assim o quadro de candidaturas para a eleição indireta de 1985 foi composto após negociações entre a oposição e o governo, tendo sido afastada a candidatura do peemedebista Ulysses Guimarães (inaceitável pelo bloco governista) e viabilizada a do conciliador Tancredo Neves, que, às vésperas da votação da emenda das diretas, declarou à imprensa que “aceitaria de bom grado liderar uma negociação com as forças do governo” (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 721). O candidato do PDS foi Paulo Maluf, sobre quem pesavam denúncias de corrupção de quando prefeito de São Paulo e governador do mesmo Estado.

É de se observar como o tema da corrupção se mostra frequente e assume caráter decisório na queda dos dois últimos governos, de Jango (1964) e dos militares, indicando ao sistema de controle a segurança de se percorrer uma linha focada nesse ponto, eventualmente moralista.

A construção da candidatura de Maluf implodiu a base governista, tendo provocado a criação da Frente Liberal, à qual aderiu o senador mara-

nhense José Sarney, renunciando à presidência do PDS, para compor, como vice, a chapa com Tancredo Neves, eleita em janeiro de 1985. Tancredo adoeceu antes da posse e Sarney assumiu, primeiro interinamente e depois, com a morte do titular, definitivamente a presidência (SCHWARTZ e STARLING, 2015, p. 722-725).

Em junho de 1985 o Presidente José Sarney encaminha ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição que previa a reunião unicameral do Congresso Nacional em Assembleia Nacional Constituinte em janeiro de 1987. Portanto, a composição do Congresso após a eleição de 1986 é que promoveria a Constituição. Após modificações que não alteram essa parte essencial da proposta, em novembro de 1985 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26.

A constituinte se instalou na data prevista, com 559 representantes de 13 partidos, sendo 303 do PMDB e apenas 38 do PDS. A segunda maior bancada foi a do PFL (135). A bancada dos partidos com orientação política de esquerda (PDT, PT, PCB, PC do B e PSB) totalizava apenas 50 representantes. Os demais partidos (PTB, PL, PDC, PSC e PMB), com orientação do centro para a direita, contavam com 33 representantes. A redação da Constituição foi definida, em grande parte, pelo bloco do “Centro Democrático”⁴², especialmente no que diz respeito às instituições brasileiras, que sofreram poucas alterações estruturais, inclusive o sistema de controle externo.

O aspecto de o próprio Congresso Nacional aprovar e funcionar como Assembleia Constituinte é relevante, na medida em que a reformulação do sistema jurídico, político, institucional e administrativo do país se faria no

⁴² Centrão - Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes.

Era comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC).

NOGUEIRA, A. M. **Verbete**. Centrão. CPDOC-FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>>. Acessado em: 02/10/2017.

âmbito de um plenário envolvido com outros interesses e pautas, poderia contaminar o conteúdo, inibir inovações e impossibilitar a adequada consideração de toda a diversidade de questões cuja abordagem se fizesse necessária. Assim o fortalecimento do Legislativo se tornou aspecto nodal que influenciou na definição do tipo de presidencialismo de coalizão implementado no Brasil e impactou a formulação dos dispositivos relativos ao controle externo.

Além desse aspecto, e ainda de acordo com os estudos de Álvaro Miranda sobre os debates ocorridos na Constituinte acerca dos Tribunais de Contas:

Os temas de grande repercussão nacional eram então o mandato do então presidente da República, o sistema de governo, a reforma agrária, a reserva de mercado, o conceito de empresa nacional, as concessões de rádio e televisão, o voto distrital, a anistia para os cassados pelo regime militar, a estabilidade no emprego, a jornada de 40 horas semanais e os recursos para a educação, seguridade social e saúde. O Tribunal de Contas estava fora dos meios de comunicação, a não ser em poucos momentos ocasionais. Apesar disso, foi objeto de intensas e controversas discussões capitaneadas pelos poucos constituintes mais versados no assunto por diferentes e específicos interesses. Diversamente de outros assuntos de maior repercussão midiática, pode-se dizer que esse foi um objeto do qual não se poderia esperar transformações radicais, apesar dos resultados que acabaram fortalecendo o sistema de controle externo constituído pelos Tribunais de Contas. Além do mais, a organização não foi tema de discussões amplamente abertas, sendo debatida, predominantemente, em foros restritos e nos bastidores dentro e fora do Congresso Nacional. (MIRANDA, 2009, p. 51).

Todos esses temas eram discutidos sob a premissa de fortalecimento do Legislativo, mesmo que não se adotasse, como não se adotou, um sistema parlamentarista. O fortalecimento do Legislativo dependia do fortalecimento dos mecanismos e das estruturas de controle, mas esse fortalecimento, aliado à ampliação das competências sobre o próprio Legislativo, poderiam submeter o Poder Político ao sistema de controle. Todavia a construção do modelo institucional, não apenas no que diz respeito ao sistema de controle externo, mas à própria concepção de Estado na qual ele se inseria, se desenvolveu mais em função do ajuste de interesses do que sob a égide de um debate conceitual, sendo ilustrativa a manifestação do Senador José Richa, do PMDB paranaense, citada por Miranda:

“Se passar o presidencialismo a Constituição será andrógina. Terá o corpo parlamentarista e a cabeça presidencialista”, acrescentando que outro exemplo de contradição era a indicação de um terço dos ministros do Tribunal de Contas da União ser feita pelo Presidente da República. Segundo ele, uma “decisão compreensível se o presidente não for o chefe de governo e, portanto, não mexer com o dinheiro da administração. Mas pouco ética se o regime for presidencialista. Nesse caso o presidente indicaria ministros que iriam fiscalizar suas contas.” (JORNAL DO BRASIL, 20/03/1988, página 8, 1º caderno apud MIRANDA, 2009, p. 110).

No que diz respeito aos modelos de controle externo, foram apresentadas seis propostas mantendo o sistema de Tribunais de Contas e duas pela adoção do modelo de auditoria geral. As diferenças fundamentais entre os submodelos diziam respeito à vinculação, à forma de escolha dos ministros e à extensão das competências (MIRANDA, 2009, p. 64-84). As propostas em favor do modelo de auditoria geral levaram em conta, justamente, a adequação a uma institucionalidade na qual o processo fiscalizatório se robustecesse tecnicamente dando suporte ao Legislativo, que se fortaleceria politicamente. Nesse sentido, seguem-se trechos de discursos de constituintes que defendiam a auditoria geral, todas extraídas de Miranda (2009):

Jutahy Magalhães (PMDB-BA):

[...] a emenda que apresento busca atender ao aspecto do Poder Legislativo, para fazer dele realmente um Poder com o exercício de fiscalização. Porque uma das maiores prerrogativas do Poder Legislativo seria o poder de fiscalização, que, infelizmente, não vem exercendo hoje [...]. Sugiro a criação de um órgão próprio, sob intervenção do Poder Legislativo, que seria indicado pelo Presidente do Senado, apenas por ser Presidente do Congresso, depois de aprovado pelas duas Casas. Essa fiscalização seria exercida profissionalmente, dando ao Legislativo poder e experiência para exercer seu papel. Temos verificado, nos últimos anos, fatos concretos que evidenciam a desinformação e ausência de fiscalização pelo Congresso Nacional. [...] Precisamos de um órgão realmente subordinado ao Congresso Nacional, que tenha a agilidade necessária para atender às nossas necessidades. O que busco aqui, portanto, é criar poder para o Legislativo, prerrogativa para o Legislativo, o que, infelizmente, não tem sido alcançado nas oito Comissões Temáticas. (p. 77).

[...] são heterogêneas e inacomodáveis a judicatura, ainda carente de poder jurisdicional, e a auditoria contábil, sob pena de desvirtuar ambas. Por isso, a primeira providência constitucional a respeito consiste em instituir a Auditoria Geral da República, subordinada ao Congresso Nacional, à semelhança do modelo já experimentado com êxito nos Estados Unidos da América, Chile, China, México, Peru, Venezuela e outros países. (p. 78-79).

João Natal (PMDB-GO):

A auditoria objetivaria sempre a conveniência ou a oportunidade dos atos do administrador, numa indagação de sua correspondência com o programa de trabalho que lhe coube executar porque a apreciação posterior do Congresso Nacional sobre as contas do Presidente da República será de natureza política. [...] O Legislativo, que precisa de informes políticos para apreciar a gestão do Presidente da República, passará a tê-los agora fornecidos pela Auditoria Geral, que examinará a atuação dos dirigentes sob o ponto de vista da eficiência na consecução dos objetivos sociais. A atuação da Auditoria Geral, por conseguinte, preveniria a Administração Pública dos maus gestores, não no sentido de ilegalidades cometidas, mas da falta de critério para administrar o orçamento. (p. 79).

Mauro Benevides (PMDB-CE):

O Poder Legislativo precisa controlar o Executivo e o Estado poderoso. E como irá atingir esse objetivo se não ocorrerem em nossas instituições modificações profundas que transformem o sistema de Governo? Hoje todos sabemos que são quatro as funções do Poder Legislativo: a administrativa, a jurisdicional, a legislativa e a de controle. [...] O controle do Legislativo sobre o governo, o mais democrático, só pode ser exercido pelo Congresso Nacional, e só será eficiente e eficaz na medida em que seja direto e não indireto como ocorre atualmente, o que nos permite até delegarmos essa função a um Tribunal de Contas, que, a prevalecer o texto do atual projeto, será um quarto poder ao lado de um quinto, o Ministério Público. (p. 90).

Todavia, “passou o presidencialismo”, a “constituição andrógina” e a delegação do exercício do poder de fiscalização do Congresso ao Tribunal de Contas.

Além desse aspecto o debate constitucional foi marcado por uma circunstância conjuntural que prejudicou a discussão de questões de conteúdo conceitual mais aprofundado: o receio de uma nova intervenção militar. “Como se sabe, o fantasma de um golpe militar pairou sobre toda a Constituinte até as vésperas de seu desfecho, no fim de agosto de 1988” (MIRANDA, 2009, p. 49) e apesar de a Constituição de 1967 ter ampliado formalmente os competências e prerrogativas do TCU, contendo um texto avançado relativamente ao controle externo, “o Tribunal de Contas estava neutralizado em seus poderes” (MIRANDA, 2009, p. 111), o que pode ter influenciado no processo de fortalecimento do órgão como reação ao período anterior.

Assim, segundo Miranda (2009, p. 85) o debate acerca do modelo do sistema de controle não chegou a ser efetivamente aprofundado na Consti-

tuinte, tendo se desdobrado sob um “processo errático de regras reformuladas, negociações, manobras e prazos exíguos”, tendo as polêmicas se concentrado em quatro pontos:

- a) O critério para a escolha dos ministros;
- b) A manutenção da vitaliciedade ou a instituição de mandatos;
- c) A vinculação ou não ao Poder Legislativo e
- d) O fortalecimento do sistema de controle externo.

Em 17 de agosto de 1987 foi proferido o discurso do Senador Mauro Benevides (acima citado) questionando o excesso de poder que se pretendia outorgar ao sistema de controle externo. Em 25 de setembro de 1987 foi redigida uma “Carta de Porto Alegre” (MIRANDA, 2009, p. 150-151) por meio da qual “todos os Tribunais de Contas do Brasil” manifestavam sua “aprovação ao texto referente ao controle externo” e teciam ponderações e postulações, que foi encaminhada à Assembleia Constituinte, e cujo teor, reordenado de acordo com a hierarquia e a classificação temática dos conteúdos⁴³, resumidamente, é o seguinte:

- Os Tribunais de Contas são órgãos de fiscalização derivados da soberania popular, não devendo guardar submissão a quaisquer órgãos ou poderes;
 - Devem ocupar “posição entre os poderes do Estado”;
 - Devem gozar de “plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais”;
 - Pela sua relevância deve-se assegurar-lhes “tratamento singular no Texto Supremo” em capítulo específico sob o título “Do controle externo e interno e do Tribunal de Contas da União”, “para que não se confunda a sua própria identidade”;

⁴³ O documento original consta do anexo I.

- As normas constitucionais de controle externo devem ser aplicadas uniformemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- O controle da aplicação de recursos públicos deve ser mais rigoroso;
 - Todos os agentes públicos devem responder e ser responsabilizados por seus atos e omissões;
 - Todos os atos “preponderantemente executórios” do Estado devem estar sujeitos à fiscalização dos Tribunais de Contas;
 - Deve-se lhes assegurar expressamente competências para realização de auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais sobre as atividades “das pessoas públicas e governamentais”,
 - O poder fiscalizatório implica a suspensão de efeitos de atos e prática de despesa considerados ilegais;
 - Deve-se lhes outorgar o julgamento das contas dos responsáveis pela administração direta e indireta, “para que os cidadãos tenham adequado conhecimento do emprego dos recursos públicos”;
 - O poder fiscalizatório implica a imposição de sanções aos responsáveis;
 - As decisões em que se impute débito ou imponha pena deve ter força de sentença e se constituir em título executivo;
- Os membros dos Tribunais de Contas devem possuir inteira independência e segurança ter asseguradas garantias e prerrogativas, sem vínculos de subordinação ou dependência;
 - A composição do plenário do órgão fiscalizador deve ser uniforme no que diz respeito às garantias, especialmente à vitaliciedade.

- A representação popular junto ao Tribunal de Contas é medida inovadora e relevante, devendo, contudo, ser objetivamente justificada.

Embora o conteúdo da carta seja exatamente o resumido acima, a ordenação do texto é diversa, de modo a disfarçar o que, a nosso ver, foi um pleito efetivo de que se alçasse o sistema de controle externo a uma condição típica de Poder da República. Inicialmente no que diz respeito ao conteúdo objetivo, relativo às ampliadas competências materiais para investigar, suspender atos, julgar, penalizar e expedir cartas de sentença executáveis e às competências sobre quaisquer agentes públicos. Mas também, e principalmente, no que diz respeito ao seu conteúdo simbólico, com a ideia de posição entre os poderes da República e de derivação da soberania popular e não de uma decisão político-institucional. Em certa medida se percebe, no discurso, uma intenção de se situar o sistema de controle acima da própria República, união dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, aos quais esse sistema não se subordina, mas controla.

O tratamento do TCU como órgão de poder, propriamente dito, bem como a abertura de capítulo específico não foram contemplados na Constituição. Os demais pontos, todavia, foram contemplados quase na integralidade, com importante ampliação dos poderes do TCU⁴⁴, ressalvando-se a emis-

⁴⁴ V. g. – Art. 71 (...)

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (...);

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis (...) da administração direta e indireta (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal (...), bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (...);

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União [...] a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

VIII - aplicar aos responsáveis [...] as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

[...]

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

[...] (BRASIL, 1988)

são de parecer prévio (e não de julgamento) para os chefes do Poder Executivo da União e dos Estados (no caso dos Municípios o parecer tem natureza de decisão, podendo ser revisto pela Câmara Municipal mediante quórum qualificado de 2/3, conforme artigo 31, § 2º).

Na questão do critério para a escolha dos ministros, antes indicados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, houve uma reformulação importante que fortaleceu o Legislativo (artigo 73, § 2º): o Presidente indica livremente um dos nove ministros e dois a partir de listas tríplices elaboradas pelo TCU, escolhidos um entre os auditores do TCU e outro entre os membros do Ministério Público junto ao TCU. Os outros seis são indicados livremente pelo Congresso.

Muitas vezes, não de maneira expressa, mas implicitamente, diversos pontos discutidos sobre o modelo (desenho) institucional do Tribunal de Contas foram levantados tendo como preocupação o clientelismo. [...] duas questões controversas – critério de escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União e vitaliciedade no exercício do cargo – foram discutidas pelos constituintes que apontavam problemas relacionados ao clientelismo, isto é, indicação para cargos e favores trocados entre autoridades. (MIRANDA, 2009, p. 14).

A vitaliciedade foi objeto de bastante discussão, mas foi mantida na seção de votação por 287 votos a favor e 98 contrários destacando-se entre esses os de toda a bancada do bloco político com orientação de esquerda (PT, 15 votos, do PCB, 3 e PC do B, 3) e, na bancada do PMDB (total de 58 votos contrários), os dos constituintes Adhemar de Barros Filho, Artur da Távola, Geraldo Alckmin Filho, Geraldo Bulhões, Mário Covas, Pimenta da Veiga, Renan Calheiros e Teotônio Vilela Filho.

Conforme informação de Miranda, inicialmente foi redigido dispositivo nos seguintes termos: “Ao Tribunal de Contas da União, **órgão auxiliar do Congresso Nacional** no exercício do controle externo [...]”, alterado por emenda para “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido **com o auxílio do Tribunal de Contas da União** [...]” sob o argumento de tratar-se de “uma redação que diz a mesma coisa, mas em ordem diferente”. Essa discussão ocorreu em 29 de outubro de 1987, um mês após a “Carta de Porto Alegre”. O relator aceitou a mudança sob o argumento de que a redação

proposta se compatibilizava com o texto relativo à aprovação das contas municipais, que previa que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado [...]” (MIRANDA, 2009, p. 92). Todavia, são contextos institucionais muito diferentes, porque obviamente os tribunais estaduais não podem ser “órgãos auxiliares” das câmaras municipais por se situarem em outra esfera de governo, embora possam auxiliar.

A diferença de conteúdo entre o texto inicial e o aprovado é evidente, posto que qualquer órgão público pode, em princípio, auxiliar outros de igual ou diferente hierarquia, o que é totalmente diverso de instituir-se um “órgão auxiliar” de um Poder da República.

Difícil imaginar que esse tipo de decisão tenha ocorrido sem qualquer objeção dos demais constituintes, mas assim aconteceu. Difícil também supor que um cochilo pudesse propiciar tais expedientes, mas não impossível. Fica então a indagação sobre os motivos pelos quais uma medida com tamanha dimensão ter sido aprovada sem que os envolvidos nos debates compreendessem suas repercussões e consequências. Não era uma revolução, mas uma definição significativa. Difícil, enfim, mas não uma situação impossível, imaginar que os constituintes concordassem com uma mudança numa expressão sintática, a partir da inclusão de uma preposição, supondo que seu significado fosse mantido, diferentemente do que aconteceu. (MIRANDA, 2009, p. 92).

Tudo indica que, envolvidos diretamente na discussão, os representantes dos Tribunais de Contas, “organizados e hábeis em suas ações estratégicas para influir nas decisões dos constituintes” (MIRANDA, 2009, p. 63), conseguiram fazer sobrepor seus interesses.

Assim, o sistema de controle externo brasileiro sai bastante fortalecido e empoderado do processo de elaboração constitucional, o que modifica substancialmente sua situação no prazo de quatro anos, conferindo-lhe força e autonomia suficientes para definir em que áreas prioritárias deveria atuar nos próximos anos: se em favor das grandes questões programáticas sociais colocadas como desafios na Constituição (a estruturação do sistema de saúde, a melhoria do sistema de educação, o implemento da participação popular, a garantia de direitos, a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades, a soberania nacional e a sustentabilidade ambiental, por exemplo) ou se

retomaria, agora com força redobrada e maior liberdade de ação, sua missão histórica de controle do Estado em defesa do liberalismo. No plano tático e estratégico, também se encontra melhor equipado para definir como transformar o aparato jurídico-institucional em relações institucionais e sociais sólidas e capazes de garantir-lhe a efetividade de ação, a aquisição de “musculatura institucional” e a ocupação de espaços de protagonismo. A forma de indicação das esferas dirigentes lhe garantiu uma interlocução política poderosa, pois os ministros e conselheiros são nomes que passaram por um processo de seleção que envolve a cúpula dos principais partidos do cenário político no momento de sua indicação e a configuração tecnicista lhe garantiu um fortalecimento burocrático importante.

1.4.6. Panorama Institucional Atual

A Constituição da República, de 1891, autorizou a formação de Tribunais de Contas estaduais, o que ocorreu, gradativamente, no âmbito de todos os Estados da Federação. O primeiro foi o do Piauí, em 1899, em 1915 foi criado o da Bahia, e em 1923 o de São Paulo. Em 1935 foram criados os do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, de Santa Catarina e do Ceará, e em 1936 o do Rio de Janeiro. O último a ser criado foi o de Roraima, em 1991 (SIMÕES, 2014, p. 419). Durante o Estado Novo houve uma limitação das funções dos Tribunais de Contas, sendo que alguns chegaram a ser extintos, como o da Bahia, em 1942, depois reativado em 1945 (BRITTO, 2015, p. 51-53).

A Constituição de 1946 autorizou a criação, pelos Estados, de órgãos de assistência técnica aos municípios. A primeira experiência foi a criação do “Conselho de Assistência Técnica dos Municípios do Ceará” (1956), que posteriormente se transformou no Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Em 1960 foi criado o Tribunal de Contas do Distrito Federal, quando da fundação de Brasília (SIMÕES, 2014, p. 394). Na sequência criaram-se os Conselhos (depois Tribunais) de Contas dos Municípios da Bahia (1971), de Goiás (1977) e do Pará (1982) (SIMÕES, 2014, p. 406). Em 1968 foi criado o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (SIMÕES, 2014, p. 423) e em 1980 o do Rio de Janeiro (SIMÕES, 2014, p. 426).

Assim, o quadro atual de órgãos de controle externo no Brasil é integrado por 34 Tribunais de Contas (quadro 1, adiante), observadas as seguintes competências:

- A União, cuja competência fiscalizatória é do Tribunal de Contas da União;
- O Distrito Federal, cuja competência fiscalizatória é do Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- Vinte Estados em que tanto o Estado quanto todos os municípios são fiscalizados pelo respectivo Tribunal de Contas do Estado: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.
- Quatro Estados com dois Tribunais de Contas estaduais, sendo um com competência sobre o respectivo Estado e o outro com competência sobre todos os municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará);
- Dois Estados com dois Tribunais de Contas, sendo um estadual, com competência sobre o respectivo Estado e todos os municípios, com exceção das capitais e o outro municipal, com competência exclusivamente sobre o respectivo município, capital do Estado (Rio de Janeiro e São Paulo).

O panorama mostra uma estrutura institucionalmente sólida tendo em vista sua base constitucional e sua configuração organizativa comum, bem como suas condicionantes histórico-ideológicas, mas formada por estruturas dotadas de significativa independência de atuação, especialmente no que diz respeito à jurisdição, posto que não há nenhum sistema ou estrutura que a unifique, o que confere ao sistema como um todo, capacidade de ajuste às demandas locais. Cada Tribunal de Contas desenvolve sua própria interpretação acerca da aplicação dos conceitos jurídicos e administrativos, conforme melhor lhe aprouver, sendo que os recursos são julgados pelas próprias cortes. Diferentemente do Judiciário, o TCU não funciona como instância recursal das cortes estaduais ou municipais.

ENTE	TRIBUNAL	COMPETÊNCIA	ABRANGÊNCIA	VÍNCULO
UNIÃO	TCU	FEDERAL	FEDERAL	FEDERAL
DISTRITO FEDERAL	TC DF	DISTRITAL	DISTRITAL	DISTRITAL
ACRE	TCE AC	ESTADUAL E MUNICIPAL	ESTADUAL	ESTADUAL
ALAGOAS	TCE AL			
AMAZONAS	TCE AM			
AMAPÁ	TCE AP			
ESPÍRITO SANTO	TCE ES			
MARANHÃO	TCE MA			
MINAS GERAIS	TCE MG			
MATO GROSSO	TCE MT			
MATO GROSSO DO SUL	TCE MS			
PARANÁ	TCE PR			
PARAÍBA	TCE PB			
PERNAMBUCO	TCE PE			
PIAUÍ	TCE PI			
RIO GRANDE DO NORTE	TCE RN			
RIO GRANDE DO SUL	TCE RS			
RONDÔNIA	TCE RO			
RORAIMA	TCE RR			
SANTA CATARINA	TCE SC			
SERGIPE	TCE SP			
TOCANTINS	TCE TO			
BAHIA	TCE BA	ESTADUAL	ESTADUAL	ESTADUAL
	TCMs BA	MUNICIPAL		
CEARÁ	TCE CE	ESTADUAL		
	TCMs CE	MUNICIPAL		
GOIÁS	TCE GO	ESTADUAL		
	TCMs GO	MUNICIPAL		
PARÁ	TCE PA	ESTADUAL		
	TCMs PA	MUNICIPAL		
RIO DE JANEIRO	TCE RJ	ESTADUAL	ESTADUAL	ESTADUAL
	TCM RJ	MUNICIPAL	MUNICIPAL	MUNICIPAL
SÃO PAULO	TCE SP	ESTADUAL	ESTADUAL	ESTADUAL
	TCM SP	MUNICIPAL	MUNICIPAL	MUNICIPAL
Elaborado pelo autor				
Quadro 1 – Panorama do Sistema de Controle Externo Brasileiro				

Outro aspecto da independência dos Tribunais de Contas diz respeito ao Ministério Público de Contas, um órgão específico que não integra o Ministério Público comum, mas atua como tal integrando a estrutura das próprias cortes. Assim, do ponto de vista institucional, a mesma estrutura (Tribunal de Contas) é responsável pela investigação (sistema de auditoria e fiscalização direta sobre os órgãos estatais), pela acusação (Ministério Público) e pelo julgamento (conselheiros e ministros).

Trata-se, por fim, de um sistema altamente capilarizado, estruturado em todos os Estados da Federação (inclusive o TCU tem unidades em todas as capitais), integrado nacionalmente por meio da ATRICON (Associação dos Tribunais de Contas) e internacionalmente, a outros sistemas similares, por meio da INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores).

2. A AUDITORIA GOVERNAMENTAL

O objetivo deste capítulo é propiciar a compreensão das características, limites e efeitos dos processos de auditoria governamental por meio de análises e comparações entre:

1. Os princípios gerais de auditoria, que devem orientar a atuação dos sistemas de controle em geral, públicos ou privados e os princípios constitucionais e informativos da Administração Pública, norteadores de toda e qualquer atividade praticada por agentes públicos;
2. As propostas de controle estatal defendidas por Bresser Pereira como adequadas ao modelo de Administração Gerencial, em que se busca o fortalecimento da capacidade estatal por meio de métodos administrativos e obtenção de resultados econômicos e sociais;

Se, como vimos, controlar significa “fazer com que alguém aja em conformidade com as expectativas do controlador, de onde se depreende, em princípio, um processo hierarquizado” e nas organizações, “os processos de controle têm por fim garantir que os resultados esperados pelos sócios sejam atingidos por meio da ação dos atores envolvidos na produção”⁴⁵, é de se depreender que quem controla as organizações, em última análise, são os seus “donos”, ou os seus “sócios”, que detêm a máxima hierarquia sobre elas e a quem mais diretamente interessam os resultados.

Consequência desse processo hierarquizado é a necessidade de que, em um Estado democrático, onde, segundo a Constituição, “todo o poder emana do povo” (artigo 1º, parágrafo único), esse “controlador” deve, em tese, ser o “povo”. Assim surge com a Revolução Francesa o princípio de um modelo de “controle da Administração Pública financeira e tributária, como direito político universal” (SCLIAR, 2009, p. 250). Entretanto esse modelo surge menos como afirmação dessa soberania popular e mais como reflexo da apreensão

⁴⁵ Cf. item 1.1.1.

liberal de contenção dos excessos da atividade estatal durante o processo de ruptura ocorrido na transição para o Estado Moderno, em que o exercício do poder político é separado do exercício do poder econômico uma vez que “somente com o apartamento de uma instância estatal é possível a reprodução capitalista” (MASCARO, 2016, p. 17).

Em razão dessa aparente soberania popular apregoada no âmbito de uma estrutura e organização cuja principal finalidade é garantir não a produção, em si, mas um modo específico de produção, o que leva ao protagonismo decisório dos atores que o controlam e que dele se beneficiam mais diretamente, é que:

Por mais surpreendente que possa parecer, “o povo” geralmente desempenha um papel bem pequeno e apenas indireto no processo de políticas públicas. Isso não quer dizer que seu papel é irrelevante, pois ele fornece o pano de fundo de normas, atitudes e valores de base para se desenrolar o processo de políticas. No entanto, na maioria das democracias liberais, a tarefa de governar não é confiada aos próprios cidadãos, mas sim aos seus representantes. Mas, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, eles precisam levar a opinião pública em consideração. (WU et al, 2014, p. 32).

Ora, o equilíbrio entre o interesse do povo e os das organizações da sociedade, de modo a possibilitar a convivência social e a distribuição da produção social em condições razoáveis (entendidas como aquelas que a própria sociedade admite, tolera e, eventualmente, aprova) é definido, formal e constitucionalmente, pela divisão do poder político entre os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário (delegados pelo povo aos seus representantes) e Avaliativo⁴⁶ (exercido diretamente pelo povo, durante o processo eleitoral, sobre os representantes do Legislativo e do Executivo).

Portanto, para que o equilíbrio dessa estrutura geral se mantenha, é necessário que estruturas de controle ou estejam integradas ou subordinadas a um dos poderes ou exerçam função acessória, auxiliar ou de instrumentalização das decisões de poder, pois do contrário se deturparia a estrutura constitucional democrática com o exercício de poder de forma indireta e não delegada.

⁴⁶ Cf. item 1.1.1.

2.1. Princípios Gerais da Auditoria e da Administração Pública

De modo a se conseguir maior eficácia o processo de controle se divide em “interno”, no âmbito de cada organização e sob condução direta de seus gestores e “externo”, quando, em organizações mais complexas, os “sócios” não se confundem necessariamente com os gestores, não estão em contato direto com eles ou quando há a necessidade de um “olhar externo” sobre a organização, mais especializado ou menos imbricado nas questões internas, que potencialize esse controle.

Do ponto de vista do exercício do poder, o controle interno pode ser exercido diretamente pelos proprietários ou delegado a gestores, que podem ou não recorrer a auditorias internas com o objetivo de fornecer insumos técnicos e instrumentalizar suas decisões.

Já às auditorias externas, que são exercidas de forma independente, não se confere, propriamente, a prerrogativa de exercício de poder; exercem apenas função instrumental, posto que a elas, diretamente, não interessam os resultados da organização, e sim aos sócios, que podem exercer diretamente ou delegar o exercício de poder.

A garantia de que as auditorias, especialmente as externas, não impliquem em efeitos colaterais à imagem da organização, depende da observância de determinados princípios, pressupostos ou valores de natureza básica, aplicáveis ao órgão de auditoria e decorrentes do aspecto institucional⁴⁷: a independência do órgão de auditoria e decorrentes da auditoria enquanto instituição⁴⁸: a independência do órgão de auditoria, a neutralidade, a qualidade dos trabalhos de auditoria, e a credibilidade, confiança e respeito público (CARVALHO NETO in BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2011, p. 57).

De acordo com Carvalho Neto, em obra editada e adotada pelo TCU em programa de formação de seus auditores, “a independência do TCU

⁴⁷ Há também pressupostos de natureza pessoal, aplicáveis ao auditor e à equipe de auditoria e procedimentais, aplicáveis ao processo de auditoria, que não serão objeto deste estudo.

⁴⁸ Há também pressupostos de natureza pessoal, aplicáveis ao auditor e à equipe de auditoria e procedimentais, aplicáveis ao processo de auditoria, que não serão objeto deste estudo.

deriva diretamente da Constituição Federal, implícita na natureza das competências que lhe foram atribuídas” e “manifesta-se não apenas pelo poder judicante (art. 71, II), mas também pelo poder de fiscalização a ele atribuído” (CARVALHO NETO in BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2011, p. 57).

É de se verificar que a Constituição não atribui independência ao TCU. Aliás, adota poucas vezes esse vocábulo-conceito, apenas para referir-se à independência dos poderes “entre si”, ou seja, no sentido de que um não depende do outro e não no de uma independência absoluta (artigo 2º); à independência do Brasil (artigos 4º - I, 78, 91 – IV) e à independência funcional⁴⁹ do Ministério Público e da Defensoria Pública (artigo 127, § 1º e 134, § 4º, respectivamente). A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) também não confere independência ao órgão, adotando, da mesma forma que a Constituição Federal, poucas vezes o vocábulo-conceito: uma para referir-se à “independência funcional” do Ministério Público junto ao TCU (artigo 80) e a outra para impor, ao servidor que “exerce funções específicas de controle externo”, a obrigação, de natureza pessoal, de manter “atitude de independência, serenidade e imparcialidade”.

Portanto a derivação constitucional da independência do TCU certamente não é direta, porquanto do texto constitucional não consta, e, se indireta, é uma interpretação do próprio órgão, que o equipara ou o sobrepõe aos poderes da República.

É evidente, nos parece, que o conceito de “independência” aplicável às organizações de auditoria não diz respeito a essa independência política, de exercício de “poder judicante” e “poder de fiscalização”, mas à independência que o órgão de auditoria deve ter para poder chegar às conclusões de auditoria sem se submeter a interesses que essas conclusões possam afetar. Em essência, a independência da entidade de auditoria se dá de modo a garantir a independência do processo de auditoria.

Dessa forma, dada a extensão que o TCU atribui à sua própria “independência”, pode-se concluir que essa interpretação fere um dos princí-

⁴⁹ Para exercício das funções constitucionais de que são incumbidos tais órgãos não dependem de decisões externas a si.

pios fundamentais da Administração Pública, o da Legalidade (Constituição Federal, artigo 37), segundo o qual é vedada a prática de atos não expressamente previstos ou autorizados em lei. Trata-se da legalidade estrita, que difere da legalidade geral, segundo a qual o particular pode praticar qualquer ato não vedado por lei. Ao atribuir-se condição que a Constituição não lhe atribui, nem sua Lei Orgânica, afasta-se o sistema de controle desse princípio, o que pode ser percebido pelos órgãos controlados como excessos de exação e usurpação de funções.

Assim, concretamente, é de se questionar se quando uma entidade de auditoria, como os Tribunais de Contas, além de auditar, também decide sobre a continuidade ou não de um ato de gestão, julga e pune, se isso garante a independência necessária. A suspensão de um ato administrativo por um ministro ou conselheiro garante à auditoria a independência necessária para avaliar outros atos semelhantes? Um julgamento de irregularidade em razão do qual uma obra é paralisada ou um servidor público é punido garante às próximas auditorias a independência necessária para avaliar situações futuras?

Nos parece que essa associação entre auditoria e exercício de poder fere o princípio da independência da auditoria na medida em que ele se assenta sobre a liberdade técnica para avaliar uma situação, em conformidade com o dinamismo típico dos mecanismos de gestão, inclusive devendo haver, na auditoria geral, o registro de eventuais divergências relevantes entre membros de uma equipe. Já o exercício de poder tende a cristalizar situações, a definir o “certo e o errado”, a refutar a divergência, e não à análise de alternativas diante de um contexto mutável, o que promoveria o aprimoramento do órgão auditado em conformidade com os interesses da sociedade.

Assim, pode haver um equívoco na visão de que a necessária independência dos órgãos de controle externo está atrelada à maior ou menor parcela de controle que detém quando, na realidade, essa fusão prejudica o exercício de uma auditoria independente e, em consequência, sua eficiência.

A eficiência é um dos princípios constitucionais da Administração Pública (artigo 37) e consiste no uso, por todos os que participam da adminis-

tração, dos meios mais adequados a cada atividade ou tarefa. Se no desenvolvimento da atividade de auditoria determinados meios são inviabilizados porque há um comprometimento do agente com posições preestabelecidas do órgão ao qual se subordina, posições jurisprudenciais, de exercício de “poder judicante” pode haver, automática e necessariamente, um prejuízo à utilização independente dos meios mais adequados, até que esses, eventualmente, sejam validados por um ato de poder. Portanto a dinâmica administrativa, que deveria orientar o processo de auditoria, se subordina à dinâmica “judicial”, que orienta o processo de julgamento, muito mais lenta do que a primeira.

Sob outra ótica a auditoria deve se destinar, fundamentalmente, a promover melhoras na gestão, corrigindo e aprimorando processos e procedimentos. Mas quando passa a ser utilizada como motivo para punições, há um desvirtuamento dessa finalidade fundamental, porque constrói-se, na administração auditada, uma predisposição para refutar os pontos defendidos pela auditoria na medida em que sua aceitação implica, quase automaticamente, na punição de algum integrante daquela administração, o que impede a plena observância do princípio da eficiência e da eficácia, no âmbito do órgão auditado. Uma vez que toda a lógica do processo de auditoria também pode se voltar para a “punição dos responsáveis”, relega-se a um segundo plano o trabalho de aprimoramento de procedimentos e processos administrativos e vinculam-se as falhas decorrentes desse tipo de ocorrência a ações ou omissões pessoais.

Dessa forma um processo que existe há vários anos na Administração Pública e que tenha, a partir de determinado momento, implicado em prejuízos identificados, vai produzir a responsabilização daqueles sob cuja gestão se identificaram os prejuízos. Por uma questão de autopreservação, durante algum tempo o processo continuará sendo defendido, com prejuízo da eficiência e da efetividade. Para o gestor punido não há como não colocar em foco, também, o princípio da impessoalidade, uma vez que um processo aceito há certo tempo, e nunca tido como irregular, passa a ser identificado como tal a partir de sua gestão. Esse tipo de ocorrência, repetido em várias situações e por tempo relevante, pode acabar por promover, entre os órgãos auditados, a impressão de que os órgãos de controle externo agem de forma pessoal, ainda que eventualmente não o façam. O problema é que o modo de agir, ao não

distinguir questões de ordem procedimental de condutas pessoais, impõe, objetivamente, tratamentos pessoais diversos.

Também como consequência da aglutinação de funções de auditoria e judicantes, não se garante observância à neutralidade. Não pode haver neutralidade se a entidade que audita é a mesma que julga, porque nesse contexto a auditoria é recebida não como uma opinião profissional a ser objeto de análise, avaliação e eventual implementação parcial ou total, mas como peça de acusação da qual o auditado deve se defender sob risco de punição. Ao final, a peça de defesa do auditado também acaba por ser recebida, ainda que em certa medida, como uma crítica à instituição julgadora (a mesma que audita). Assim, ainda que seja possível, no campo prático, essa neutralidade em alguns ou vários casos, no decorrer de vários processos em que se acumulam posições divergentes, impossível que se mantenha a neutralidade.

A rigor a auditoria, isoladamente, pode ser neutra porque a ela são, em princípio, irrelevantes os resultados sobre o órgão auditado. Interessam apenas o processo desenvolvido e um relatório conclusivo que indique com nível de precisão técnica razoável se as reais condições da entidade auditada são as que constam em seus demonstrativos, se os métodos por ela adotados são adequados, se podem ser melhorados e a que riscos essa entidade está sujeita. Ela não toma decisões e, quanto mais seus relatórios se aproximarem de uma situação real, melhores poderão ser as decisões tomadas.

Também o processo de julgamento pode ser neutro, se isolado, porque a quem julga não interessa, em princípio, o resultado para as partes. O que interessa é a observância do “devido processo legal” e a aplicação da lei e dos princípios ao caso concreto.

Entretanto, quando essas duas atividades integram o mesmo processo e são praticadas pelo mesmo ente, o juízo se confunde com parte, porque a peça de auditoria se confunde com peça de acusação, não havendo mais neutralidade. O julgador está avaliando o trabalho de sua própria entidade, não sendo crível a neutralidade.

Diante desse quadro, acaba-se tendo prejuízos à credibilidade e confiança no trabalho das auditorias, porque o gestor auditado naturalmente deve procurar motivos técnicos para “descrédibilizar” o trabalho da auditoria porque ao acredita-lo, lança descrédito sobre seu próprio trabalho. Isso porque a fusão das atividades de auditoria e judicante coloca gestores e auditores em lados opostos, e não como peças que funcionam em etapas diferentes de um mesmo processo. Há uma ruptura do ciclo “P-D-C-A”, pois o controle (“C”) não funciona como a etapa seguinte, no mesmo ciclo, à do desenvolvimento (“D”), e sim como um obstáculo a ser transposto. O auditor tende a procurar mecanismos que viabilizem a “punição dos responsáveis”, a “declaração de irregularidade”, a “rejeição das contas”, etc.

Isso também vai de encontro, com frequência, ao reconhecimento da qualidade técnica dos trabalhos de auditoria, que recebidos como peças acusatórias, criam a imediata necessidade de refutação, baixa assimilação e tendem a implicar em um processo de disseminação cultural do preceito de que os Tribunais de Contas não conhecem a dinâmica e o cotidiano da administração e as reais necessidades da população.

Nesse contexto, o gestor que age de boa fé e tem compromisso com um programa que efetivamente supre algumas demandas sociais, se tem seu trabalho criticado pela auditoria, vai procurar desqualificá-lo, seja para tentar dar continuidade ao programa que desenvolve, seja porque efetivamente discorda da auditoria que não propõe apenas o aprimoramento do programa, mas frequentemente sua suspensão (o que acaba por ser recebido como um ataque ao mérito), seja para defender-se, e à sua equipe, das consequências da declaração de irregularidade. Já o gestor que age de má fé, buscando fins escusos, também vai refutar a auditoria por questões óbvias.

Nesse sentido, a auditoria equipara gestores de boa e de má fé, o que também contribui para que seja recebida com descrença no âmbito da gestão. Caso os órgãos de controle externo se limitassem à função de auditoria, as irregularidades mais graves, por dever de ofício, seriam encaminhadas de imediato ao Ministério Público, a quem caberia a adoção de providências legais (abertura de processo crime, propositura de ação de improbidade, etc.). Mas

como à auditoria se junta a atividade judicante, a própria remessa de informações ao Ministério Público depende da decisão, interna, pela irregularidade, o que, ante a demora do processo no Tribunal de Contas, pode implicar em prescrição do eventual crime ou ato de improbidade.

Assim, mesmo na questão do combate à corrupção, os sistemas de controle externo, na busca por uma suposta liberdade e autonomia no exercício de seu poder, podem prejudicar o trabalho de outros órgãos e favorecer agentes que cometeram infrações provocando a prescrição de ações judiciais, o que é outra face da ineficiência e da ineficácia.

Por fim duas outras questões prejudicam a imagem dos Tribunais de Contas no que diz respeito à observância do princípio da moralidade administrativa. A primeira, que recai sobre todo o sistema, diz respeito à responsabilização unilateral. Os auditores e julgadores somente são responsabilizáveis por ilícitos dolosos, enquanto buscam, como regra de aplicação cotidiana, responsabilizar agentes públicos por falhas sistêmicas, não atingimento de metas ou irregularidades cujo tipo subjetivo é a culpa, ainda que leve. Assim, no caso de um contrato cuja suspensão gere prejuízo à Administração Pública ou à sociedade, por determinação de tribunal de contas, os auditores e os ministros e conselheiros que decidiram pela paralisação não serão responsabilizados. Por outro lado, são muito frequentes a aplicação de multas, perda da função pública ou ressarcimento sem que haja qualquer imputação de dolo ou culpa grave. Assim o gestor pode tender a classificar com conduta imoral o que frequentemente identifica como atitude inconsequente a de auditores que propõe e a de ministros que determinam a suspensão de atos administrativos, depois revogados, sem qualquer tipo de responsabilização. De fato, há que se convir que a ausência de responsabilização aliada ao exercício do poder tende a dispensar a análise mais detida das consequências dos atos praticados.

A outra questão, relativa à moralidade, diz respeito à presença de muitos antigos políticos de forte militância partidária entre os membros de Tribunais de Contas e ao acúmulo de denúncias de corrupção contra esses colegiados (o que será aprofundado nos capítulos em que será analisada “A Relação com a Mídia”).

Na esfera judicial a declaração de descumprimento de um princípio se dá por meio de decisão jurisdicional. Mas no que diz respeito à legitimidade de um órgão público colegiado, o descumprimento de um princípio pode passar em branco e se integrar à cultura do órgão e à construção de sua identidade, o que também é assimilado pelos órgãos com os quais se relaciona.

Restando prejudicadas, junto aos órgãos auditados, as impressões relativas à eficiência, eficácia, legalidade, independência, impessoalidade, qualidade técnica, credibilidade e confiança e à moralidade do sistema de controle externo, remanesce como forma de preservar seu poder buscar garantir a observância do último pressuposto da auditoria, o respeito público, o que deverá ocorrer por meio da relação com a mídia posto que os órgãos auditados não promoverão suficientemente essa noção de respeito, pelos motivos elencados. Essa conduta, por óbvio, agrava a percepção de imoralidade administrativa junto a outros órgãos públicos. Embora esse tema vá ser tratado em item próprio, cabe aqui, antecipadamente, referência a uma manifestação do Ministro do TCU, Walton Alencar Rodrigues, em que se aborda e se critica, em sessão pública do próprio TCU, ocorrida em 24/05/2017, a relação do órgão com a mídia:

O TCU tem se pautado, aliás, **o TCU tem pautado a imprensa nacional por inúmeros vazamentos de informações**, intencionais ou não, de quadrantes até hoje não identificados. Isso é coisa séria, Presidente. Assim **o TCU se desvaloriza perante os outros órgãos do Estado** a partir de vazamentos que têm em mira torpedear coisas seríssimas da realidade nacional. Eu tenho, a cada vazamento grande, eu tenho vergonha do que está acontecendo, do que acontece nesta casa. E eu acho que todos os esforços tendentes a conter esses vazamentos, sobretudo em questões específicas que são analisadas por Secretaria competente deste Tribunal, devem ser localizadas em pontos específicos, tendo em vista razões relevantíssimas de interesse público para pautar o comportamento do julgador⁵⁰. (Destques nossos).

⁵⁰ Manifestação do Ministro Walton Alencar Rodrigues, do Tribunal de Contas da União, à partir do minuto “24”.

2.2. Auditoria Governamental e Administração Gerencial

A relação entre a auditoria governamental e a administração gerencial será discutida neste subitem sob o enfoque da vinculação ideológica de ambas ao liberalismo e, mais especificamente, à forma da qual se reveste e tem especial presença política a partir dos anos 1980, o neoliberalismo. Não se trata, portanto, de uma avaliação dos méritos ou limitações da administração gerencial, enquanto proposta, mas de como essa proposta, em razão de sua gênese, de suas finalidades originais, pode ser e como foi apropriada pelo sistema de controle externo brasileiro.

Para tanto a argumentação teórica é baseada na obra de Luís Carlos Bresser Pereira, Ministro de Estado responsável por experiências pioneiras no país e principal intelectual brasileiro a tratar da administração gerencial, segundo o qual:

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século [XX] como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficientes a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking*⁵¹ ou da corrupção aberta.⁵²

Esse referencial teórico é relevante porque o TCU, em mais de uma decisão, o adota, inclusive como sinônimo de observância da Constituição Federal. Por exemplo:

Acórdão TCU-Plenário 1628/2009⁵³

⁵¹ O conceito de “rent-seeking” (caça à renda, em uma tradução literal) é bastante útil para se entender alguns fenômenos importantes na economia. Em particular, nas políticas de governo, tais como os motivos para haver proteção tarifária a alguns produtos fabricados no país, a concessão de crédito subsidiado a algumas empresas, a regulamentação de algumas profissões ou a existência de meia-entrada para estudantes em eventos culturais. VINCENZI, L.; NOVAIS, R. O Comportamento Rent-seeking no Setor Público. **Liga do Mercado Financeiro, Notícias**, Jaú, sem data de publicação. Disponível em: <<http://mfunesp.com.br/noticias/o-comportamento-rent-seeking-no-setor-p%C3%BAblico>>. Acessado em 09/10/2017.

⁵² BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. Tópico: Administração pública gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Gerencial (versão digital)**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 7ª ed., 2006. p. 30.

⁵³ BRASIL. Tribunal De Contas Da União. Tipo: Relatório de Auditoria. Acórdão TCU- Plenário 1.628/2009. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 22 de julho de 2009. Disponível em:

Relator: Augusto Sherman
 Data da seção: 22/07/2009
 Entidades: Secretaria de Estado da Infraestrutura de Roraima;
 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Relatório:

[...]

No caso em apreço, em que **o pavimento encontrava-se há vários anos sem qualquer manutenção, não há que se justificar a pressa em iniciar os trabalhos de revitalização**, pois, de fato, houve tempo mais que suficiente para elaboração de um projeto adequado. Essa atitude **afronta os mais basilares princípios da administração gerencial**. (Destaques nossos).

[Trata-se de análise da Secretaria de Controle Externo de Roraima reproduzida no relatório que instrui a decisão].

Acórdão TCU-Plenário 860/2017⁵⁴

Relator: Ministro Vital do Rego

Data da seção: 03/05/2017

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Relatório:

[...]

11.6. Deve-se atentar para as transformações exigidas pela nossa sociedade, que não mais se contenta com a atuação *secundum legem* do Estado. Ela quer mais e, com razão, exige que este atue de forma eficiente. E, nesse cenário de dinâmica evolução dos anseios de nossa sociedade, que **o princípio da eficiência foi inserido** pela EC 19/1998 **no texto constitucional, como consequência da implantação do modelo de administração gerencial**, voltada para resultados, em substituição à administração burocrática, cuja ênfase maior recaía sobre o princípio da legalidade. (Destaques nossos).

[Trata-se de análise da Secretaria de Recursos que o relator adotou como fundamento da decisão].

Diante do fato de a origem do modelo de controle francês estar atrelado à defesa dos interesses liberais e ser o fundamento do brasileiro, também ligado a essa linha de pensamento, inclusive com base em um contexto histórico, e diante da identificação dos pressupostos e também da origem histórica da administração gerencial com o neoliberalismo, é inevitável que analisemos se essa defesa jurisdicional da administração gerencial, pelo TCU, tem ou não algum fundo ideológico.

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1131427/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em: 08/09/2017.

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tipo: Relatório de auditoria. Acórdão TCU-Plenário 860/2017. Relator: Ministro Vital Rego. Sessão de 03 de maio de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-2257638/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em 08/09/2017.

Bresser Pereira reconhece que a administração gerencial esteja associada à ideologia neoliberal, mas entende que isso ocorre apenas porque tais “técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado”⁵⁵, e não por razões de ordem ideológica sendo mesmo que “tornou-se claro para as administrações socialdemocratas que o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo”⁵⁶.

O TCU, formalmente, tem na rejeição da ideologia condição necessária à garantia da integridade dos auditores:

39 - A integridade dos auditores estabelece confiança e representa a base para a confiabilidade em seu julgamento. Para sustentar a confiança pública, a conduta dos auditores deve ser irrepreensível e estar acima de qualquer suspeita, o que exige a condução dos trabalhos com uma atitude objetiva, baseada em fatos, não partidária, e **não ideológica em relação às entidades auditadas** e aos usuários de seus relatórios. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 27).

Ana Paula Paes de Paula reconhece que o discurso de eficiência e a atribuição de um caráter neutro à administração gerencial a tornou “assimilável pelos mais diversos governos, independentemente de sua orientação política e ideológica” (PAULA, 2005, p. 61), embora identifique a origem do movimento e seu “aprimoramento” por meio das experiências de “reinvenção do governo” como um processo ideológico “neoconservador” (idem, p. 34 e 39).

Assim nos parece evidente a afinidade entre as raízes ideológicas da administração gerencial e as raízes históricas do TCU, muito embora se deva admitir que os fundamentos para a defesa da administração gerencial não são, necessariamente, de cunho ideológico. Entretanto, nos parece que a origem conservadora do movimento e a adequação de seus pressupostos às exigências de natureza fiscal, gerencial e econômica do “consenso de Washing-

⁵⁵ BRESSER-PEREIRA. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. Reforma neoliberal? In: BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 33.

⁵⁶ Ibidem.

ton”, como será discutido com maior profundidade em capítulo próprio⁵⁷, facilitaram a absorção dos conceitos pelo órgão.

Para Bresser Pereira, todavia, o gerencialismo deveria ser adotado não com propósitos neoliberais e com o objetivo de refrear ou de conter a ação do Estado, mas com o de fortalecer lhe:

A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar-lhe meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 288).

Todavia a reforma gerencial ou pós burocrática enfrentaria restrições tendo em vista que, após a reforma do Estado de 1936, que iniciou um processo de profissionalização dos quadros da Administração Pública, o governo militar, a partir de 1964, optou por não consolidar esse processo de implantação de uma burocracia profissional, o que envolveria a redefinição das carreiras e contratações sistemáticas de elementos para a alta administração por meio de concursos públicos. Ao invés disso optou-se pela contratação de executivos por intermédio das empresas públicas, o que provocou uma crise a partir de 1988, quando esse modelo foi rompido, e quando ainda sequer a Administração Pública burocrática tivesse concluído seu ciclo de instauração. Essa crise se manifesta sob a forma de um “enrijecimento burocrático extremo”⁵⁸ (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p. 290), o que, em convivência com os legados do insucesso na instalação de um Estado de Bem-Estar Social, da baixa competitividade de parcela relevante das empresas nacionais e, especialmente, do patrimonialismo, nunca extirpado da Administração Pública brasileira, implicando em seu alto custo e baixa qualidade. Segundo análise de Nilson Holanda, em 1993:

A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos e especialmente a partir da Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação;

⁵⁷ “O ‘Consenso de Washington’ e a Lei de Responsabilidade Fiscal”.

⁵⁸ BRESSER-PEREIRA. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 290.

e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazos, essa tendência de involução⁵⁹.

A Constituição de 1988, na visão de Bresser Pereira, por um lado, favoreceu a implantação de uma reforma gerencial ao tornar obrigatório o concurso público, mas por outro a dificultou, promovendo um retrocesso burocrático e irrealista, pois ao invés de aproximar o serviço público do mercado privado, promoveu a completa separação entre ambos, com a obrigatoriedade de um regime jurídico único, privilégios nas aposentadorias e afirmação da estabilidade a todos os servidores e não apenas às carreiras de Estado. Segundo o autor, esse quadro de medidas protetivas:

Justificava-se enquanto o patrimonialismo era dominante e os serviços do Estado liberal, limitados; deixa de sê-lo [de ser justificável] quando o Estado cresce em tamanho, passa a realizar um grande número de serviços e a necessidade de eficiência para esses serviços torna-se fundamental, ao mesmo tempo que o patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática, de modo que a demissão por motivos políticos se torna algo socialmente inaceitável.⁶⁰

A crítica que pode ser feita à visão do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira diz respeito à aparente compreensão do processo histórico sob uma ótica linear, como se a suposta “perda de força do patrimonialismo” e o modelo de Estado liberal integrassem um passado irretornável. Não nos parece que isso possa ser atribuído a um equívoco, pois a compreensão da ciclicidade histórica é presente em seu raciocínio, no qual reconhece, com a Constituição de 1988, um retorno à lógica de fortalecimento burocrático e ao desenvolvimentismo dos anos 50, havendo portanto uma contradição intrínseca atribuível, provavelmente, ao compromisso pessoal com o sucesso concreto da administração gerencial, já que era o Ministro responsável pela Administração e Reforma do Estado de 1995 a 1998, o que o afastava da necessária neutralidade acadêmica relativa. Atualmente o autor reconhece um movimento de restauração liberal prejudicial ao país, como deixa claro em entrevista concedida à revista “Carta Capital”:

⁵⁹ HOLANDA, N. **A Crise Gerencial no Estado Brasileiro** In: VELLOSO, J. P. dos R. (Organizador). **Brasil: a superação da crise**. São Paulo: Nobel, 1993, p. 165. Apud PEREIRA e SPINK, 2006, p. 329.

⁶⁰ BRESSER-PEREIRA. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. Dois mitos burocráticos: carreiras e DASs. In: BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 305.

Estamos diante de uma crise econômica de longo prazo, agravada pela descoberta de um amplo esquema de corrupção envolvendo empresas, políticos, lobistas e funcionários de empresas estatais. Diante de uma crise moral e política que abriu espaço para um liberalismo radical moralista, como nunca havia visto. Uma verdadeira luta de classes de cima para baixo (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Todavia, por outro lado, Bresser condena a exagerada valorização do concurso público e o consequente modelo de carreira limitado a partir da Constituição de 1988, que inviabiliza a prática da promoção interna típica, substituída por procedimentos formais, limitados e ineficazes, modelo “obviamente superado em uma sociedade tecnologicamente dinâmica, plena Terceira Revolução Industrial” (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 305).

A Constituição de 1988 previa, no inciso II do artigo 37, que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”, o que foi acrescido, em 1998⁶¹ da expressão “[... títulos], de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. A redação original admitia a interpretação de que a investidura poderia ocorrer por meio de acesso a cargo de maior remuneração, desde que mediante “aprovação prévia” em concurso para cargo diverso. A alteração de redação define que a natureza e a complexidade do cargo de investidura devem estar definidas já no concurso, inviabilizando a progressão para outros cargos. Com isso o ingresso no serviço público de uma pessoa de baixa renda, em cargo de salário módico, com posterior ascensão profissional e social por meio da carreira, foi obstaculizado. A condição de acesso é que vai definir o *status* do servidor público para toda a carreira, em detrimento da progressão funcional, instituindo-se um sistema em que o “mérito” é definido pela formação e capacidade de investimento nas etapas preparatórias para o ingresso no serviço público. Nesse sentido:

Caso se aceite a hipótese de que as posições de influência são do interesse de grupos de elite, segue-se que, entre outros fatores, os mecanismos para preenchimento de tais postos refletirão as opções socialmente legitimadas que estão à disposição dos grupos de elite para que ganhem acesso aos postos em dado momento no tempo. [...] A meritocracia, longe de ser considerada uma definição técnica de igualdade de oportunidades, que os procedimentos do serviço pú-

⁶¹ Portanto durante a gestão do autor, Luís Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado.

blico ou têm ou almejam criar, pode, numa perspectiva alternativa, requerer uma análise do significado social atribuído ao próprio mérito, incluindo os mecanismos que garantem esse ‘mérito’”. (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 205).

Paralelamente houve uma crescente valorização salarial, carreiras como as do Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Tribunais de Contas⁶² se tornaram atrativas e, embora venham sendo acompanhadas, em termos salariais, pelas carreiras jurídicas, de auditoria e de gestão do Poder Executivo⁶³, são superiores às carreiras em áreas finalísticas⁶⁴.

Por fim, o próprio “retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos”, o que fortalece o sistema de controle como instância de luta contra esse clientelismo, tendo resultado, também, “de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional”(BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 314).

Todo esse conjunto de medidas e circunstâncias, para além do fortalecimento político-institucional obtido com a Constituição de 1988, ajuda-

⁶² Por exemplo:

- Em junho de 2017 foi aberto concurso público para a auditoria do TCE-PE, com remuneração de R\$ 18.477,13. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/TCE_PE_17/>. Acessado em 10/10/2017.
- Em setembro de 2017 foi aberto concurso público para a auditoria do TCE-SP, com remuneração de R\$ 12.984,88. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-abre-concurso-publico-para-133-cargos-agente-fiscalizacao>>. Acessado em 10/10/2017.
- O último concurso público para a auditoria do TCU foi aberto em junho de 2015, com remuneração de R\$ 14.078,66. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/TCU_15_AUFC/arquivos/TCU_AUDITOR_ABT_ED_6.PDF>. Acessado em 10/10/2017.

⁶³ Por exemplo:

- Em setembro de 2017 foi aberto concurso para a auditoria fiscal agropecuária do Ministério da Fazenda, com remuneração de R\$ 14.584,71. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/novos-e-inscricoes-abertas/concurso-mapa-2017/auditor-fiscal-federal-agropecuario-mapa>. Acessado em: 10/10/2017.

⁶⁴ Por exemplo:

- Em novembro de 2012 foi aberto o último para a área de Engenharia do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, DNIT, com remuneração de R\$ 7.815,81. Disponível em: <<https://189.9.128.64/download/concurso-publico/concurso-2012/edital-66-2012-dnit-abertura-site-esaf.pdf>>. Acessado em 10/10/2017.
- Em outubro de 2017 foi aberto concurso para professor adjunto da Universidade Federal da Bahia, com exigência de doutorado e com remuneração de R\$ 5.742,14 em regime de 40 horas semanais e R\$ 9.585,67 em regime de dedicação exclusiva. Disponível em: <http://www.concursos.ufba.br/docentes/2017/editais/EDITAL_DOCENTE_ed012017_RETIFICADO_10102017.pdf>. Acessado em 10/10/2017.

ram a definir o perfil e a fortalecer a burocracia do sistema de controle que se dá, do ponto de vista estrutural, em moldes mais tradicionais e menos alinhados à reforma gerencial, mas do ponto de vista contextual, no cerne de um discurso de inflexão para uma administração gerencial moderna.

Essa burocracia do sistema de controle também se fortalece por meio do processo de competição com os demais grupos de burocracia governamental, seja pela competição salarial, técnica, por meio do enfrentamento direto⁶⁵ ou da disputa simbólica pelo imaginário social⁶⁶.

Sob a ótica dos fundamentos teóricos da administração gerencial, o processo de controle também é especialmente valorizado, pois “nas atividades exclusivas está o núcleo estratégico do Estado, onde as políticas públicas são definidas, e os serviços de fiscalização e controle, onde o poder do Estado é exercido”, ainda que com base “na descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, a competição administrada, e no controle social direto”⁶⁷ (PEREIRA e SPINK, 2006, p. 11). Portanto, em moldes diversos do realizado majoritariamente nas duas primeiras décadas a contar do advento da administração gerencial no Brasil (1996), posto que apenas recentemente começam a se implementar as auditorias de resultado. Os “contornos da nova Administração Pública” envolveriam um “controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos”⁶⁸ (PEREIRA e SPINK, 2006, p. 292), este último a forma adotada pelo sistema de controle brasileiro a partir de 1988, e que se amolda mais a um controle de orientação neoliberal, em que a ação estatal é vista com reserva e mesmo com desconfiança:

⁶⁵ Somente em 2016, de acordo com dados do “Relatório de Atividades do TCU”, foram aplicadas multas a 307 responsáveis, que totalizam mais de R\$ 150 milhões, 165 responsáveis foram considerados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, 27 responsáveis tiveram a indisponibilidade de bens decretadas.

⁶⁶ Conforme citado no final do item anterior, “Princípios Gerais da Auditoria e da Administração Pública”.

⁶⁷ BRESSER-PEREIRA, L.C. SPINK, P. Apresentação. In: BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p 11.

⁶⁸ BRESSER-PEREIRA. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 292.

Para que se proceda ao controle dos resultados, descentralizada-mente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários mereçam pelo menos certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. Na administração burocrática essa confiança não existe. E é impensável, pela lógica neoconservadora ou neoliberal, dada, nos dois casos, a visão radicalmente pessimista que têm da natureza humana. Sem algum grau de confiança, contudo, é impossível obter cooperação e, embora a administração seja um modo de controle, é também um modo de cooperação. O pessimismo radical dos neoliberais é funcional para avaliar a conclusão a que chegam quanto à necessidade do Estado mínimo, mas não faz sentido algum quando o Estado mínimo é visto como construção mental irrealista, ante a realidade do Estado moderno, que precisa ser eficiente e ser gerido de forma efetiva e eficiente.⁶⁹ (PEREIRA e SPINK, 2006, p. 30).

É relevante ponderar que, seja qual for a orientação imprimida pelo governo ao defender a administração gerencial, o fato é que ela pode ser ou não apropriada por uma instituição de controle que se considera independente, não subordinada a qualquer poder da república, e que, sendo apropriada, o será da maneira que melhor aprovar a esse sistema, certamente da que mais se aproxime de sua identidade.

Assim, nos parece que a reforma gerencial, cuja origem e desenvolvimento institucional está associada especialmente ao neoconservadorismo britânico, embora possa ter sido proposta por Bresser-Pereira em bases social democratas, foi assimilada e apropriada pelo sistema de controle em bases mais próximas do neoliberalismo, em sintonia com sua própria construção histórica e gênese institucional. Essa análise *ex post*, inclusive, indica que as consequências desse encontro entre instituições de controle e movimento gerencialista não poderia ser essencialmente diferente do que foi, consideradas as gêneses e trajetórias de ambos.

Esse encontro, por meio da administração gerencial, na década de 1990, entre o neoliberalismo e o sistema de controle brasileiro, em um momento em que ambos estão em ascensão, promove o fortalecimento técnico e político da burocracia desse último por meio de um processo em que se inte-

⁶⁹ BRESSER-PEREIRA. Gestão do setor público: estratégias e estrutura para um novo Estado. Administração pública gerencial. In: BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006. p. 30.

gram o aumento das competências em programas sintonizados com o ideário neoliberal, o aprimoramento tecnológico e a capacitação técnica. São exemplos relevantes desse momento a Lei 8.031/1990, que cria o programa nacional de desestatização, de evidente orientação liberal; o aumento de investimentos em informatização e a elaboração do plano diretor de informática do TCU na década de 1990 (SILVA in BRASIL.TCU, 1999, p. 121), a Lei 8.666/1993, que estabelece regras para licitações e contratos, de elevado conteúdo formal e que ampliou o espaço de atuação dos Tribunais de Contas, e cujo projeto foi da autoria do Deputado Federal Luiz Roberto Ponte, empresário do setor de construção civil, presidente do SINDUSCON-RS e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)⁷⁰; a criação do programa de fiscalização de obras “FISCOBRAS”, pelo TCU, em 1995, a inclusão da recomendação de paralisação de obras pelo TCU⁷¹, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1998 (Lei 9.473/1997); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que prioriza a obtenção de superávit para pagamento de juros.

A década de 1990, portanto, forneceu ao sistema de controle três elementos que se associam aos instrumentos jurídicos gerais e ao fortalecimento político-institucional conquistados no processo de elaboração constitucional, e que o auxiliam na retomada de sua missão histórica de controle do Estado em defesa do liberalismo:

- a) Um conteúdo teórico de conformação moderna, proposto por um novo e notável grupo de políticos e intelectuais, que significava uma ruptura com a lógica clientelista, patrimonial e de corrupção até então vigentes, e bem elaborado do ponto de vista do discurso, resumível como a “defesa de um Estado mais moderno”. Adota-se, desse modo, um tipo de discurso conhecido como “fórmula do Vale Mohawk” no qual, segundo Chomsky, trabalha-se com a valorização de conceitos de interesse geral, formulados como expressões

⁷⁰ VELOSO, V.; SOUZA, L. O. de. **Verbetes**. Luiz Roberto Ponte. CPDOC-FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-roberto-andrade-ponte>>. Acessado em 20/10/2017.

⁷¹ Institui-se o conceito de IGP – irregularidade grave com recomendação de paralisação, por meio do qual se cria um quadro de obras, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que devem ser paralisadas até que haja liberação pelo Congresso Nacional.

que não admitem negativa (quem seria contra um Estado mais moderno?), mas desprovidos de sentido preciso (o que é, efetivamente, um Estado mais moderno?), em torno das quais a comunidade é mobilizada, legitimando interesses e processos não explícitos mas que integram a formulação (CHOMSKY, 2014, p. 21), como, no caso, a redução da ação estatal e a privatização de empresas nacionais, por exemplo, que possibilitam a retirada do Estado da economia, fim último das reformas neoliberais (PEREIRA e SPINK, 2006, p. 315);

- b) As bases para um instrumental humano, que começava a se reconstituir sob a forma de uma burocracia estável, tecnicamente qualificada e empoderada, tecnologicamente instrumentalizada, em processo de valorização salarial, de baixo custo relativo, por ser numericamente muito inferior à burocracia estatal como um todo, selecionada por um sistema de mérito compatível com os interesses dos “grupos de elite”, imbuída da importância de sua missão moralizadora e modernizante, de combate à política tradicional, mas aliada à estrutura política dirigente do sistema de controle em torno das propostas para sua valorização;
- c) Um aparato jurídico-normativo concreto que lhe permitiria intervir no sentido de exigir do Estado o cumprimento de compromissos com bancos internacionais, promover o processo de privatização de empresas públicas e paralisar a atuação estatal na promoção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento nacional.

3. O ESTADO CONTEMPORÂNEO, O “CONSENSO DE WASHINGTON” E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Neste capítulo discute-se o processo de segregação entre estruturas de poder político direto e de poder econômico, necessária ao modo de produção capitalista, ocorridas com o advento do Estado Moderno e a evolução das formas políticas decorrentes dessa segregação até a conformação contemporânea do Estado, de seu intervencionismo, da superação da forma nacional e de sua soberania, com a globalização, e da relação de grupos e instituições nacionais com instituições e formas políticas supranacionais que desempenham protagonismo no modo de produção capitalista, inclusive em forma financeira.

Essa discussão constitui o pano de fundo sobre o qual se analisará o papel do sistema de controle externo nesse conjunto de relações e sua funcionalidade a esse modo de produção. Nesse contexto os conflitos entre as demandas nacionais por desenvolvimento e o desenvolvimento institucional do sistema de controle, representado simbolicamente pelos valores que defende e pelas formas que procura impor, e que o legitimam, ocupam posição relevante na medida em que, apesar da aparente complementariedade entre esses dois processos de desenvolvimento, eles podem ser profundamente antagônicos em momentos em que a funcionalidade de cada um, ao modo de produção capitalista, assume características e intensidades diversas.

Assim a autonomia do sistema de controle, o insulamento burocrático, o poder de veto que adquiriu no contexto institucional brasileiro e sua vinculação funcional própria, lhe conferem protagonismo no âmbito das políticas públicas nacionais a ponto de configurá-lo como implementador do que se pode caracterizar como uma “política pública de controle externo”, com incidência marcante sobre o conjunto das políticas públicas governamentais positivas (consistentes no que o governo faz) e negativas (o que o governo não faz).

Essa política pública é orientada pelos valores, fundamentos e diretrizes da Lei Complementar 101/2000, que se consubstancia no marco regulatório do “consenso de Washington” no Brasil, o que confere ao sistema de

controle externo brasileiro, diretamente, o papel de agente promotor e implementador daquele consenso no país, e, indiretamente, o de agente de proteção aos interesses que ele representa.

Todo esse quadro é aderente à gênese, à história e às opções feitas durante a construção desse sistema de controle, mas também se encontra em profunda sintonia com a estratégia das instituições centrais do capitalismo global de impor, aos países periféricos, exigências relacionadas à governança como condições necessárias ao desenvolvimento. O seja, “caminhos” ou “procedimentos” que devem ser percorridos ou adotados pelos países em desenvolvimento para que, a exemplo do que ocorre com os países desenvolvidos, consigam se desenvolver. Todavia tais exigências de governança somente passaram a ser praticadas pelos países desenvolvidos após atingirem um grau de desenvolvimento mais elevado. Aplicadas sobre um contexto de desenvolvimento incipiente elas o inibem ou inviabilizam.

O desempenho desse papel, que por um lado somente pode ser realizado por instituições fortes e que sejam bem aceitas pela opinião pública e setores socialmente influentes, mas que por outro lado interfere negativamente nas expectativas da sociedade, na medida em que limita o desenvolvimento, exige desambiguação desse quadro, o que ocorre por meio da construção de um discurso que a) desintegre a relação exercício de poder - responsabilidade; b) supervalorize a governança; c) relativize ou confira invisibilidade aos problemas sociais e ao subdesenvolvimento e d) promova o deslocamento do protagonismo democrático das instâncias sociais diretas para as instâncias institucionais. Tanto esses aspectos constitutivos da estrutura e conteúdo como a difusão desse discurso exigem um aparato institucional apartado, especializado, com alta capacidade técnico-científica, estruturado física, institucional e financeiramente e igualmente funcional ao modo de produção ao qual possa se aliar o sistema de controle: a grande mídia nacional.

3.1. Do Estado Moderno ao Contemporâneo

O conceito de Estado, segundo Max Weber, se sustenta na ideia do uso consentido da força, forma específica de intervenção estatal desde suas

configurações mais rudimentares ou embrionárias (desde o clã), ainda que não seja a única ou sequer a mais comum. “Se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de “Estado” seria eliminado, e surgiria uma situação que poderíamos designar como “anarquia”, no sentido específico da palavra” (WEBER, 1982, p. 98).

Originalmente o uso do poder político por meio da força pelo ente “estatal” era exercido como extensão ou complemento do poder econômico. A organização estatal sob a forma de uma entidade de poder político separada do poder econômico, que configura o Estado em seu sentido atual, se manifesta a partir do modo de produção capitalista.

Em modos de produção anteriores, não há essa separação estrutural e os domínios econômico e político são exercidos pelas mesmas pessoas e grupos e “o amálgama que agrupa os poderes sociais é bastante sólido” (MASCARO, 2013, p. 17), o que impõe uma sociedade mais simples, com menores contradições internas às classes e controle social direto. O Estado, atualmente, “é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1982, p. 98).

O advento do mercantilismo produz a necessidade de balanças comerciais positivas, o que gera tanto a necessidade de agregação de valor à produção interna, a partir da diversificação da produção, quanto a necessidade de proteção dessa produção interna, especialmente por meio de barreiras tarifárias. A diversificação da produção impõe a substituição gradativa do trabalho escravo e servil pelo assalariado, base da produção capitalista. Com a revolução industrial e o processo de urbanização dela decorrente há a substituição completa da mão de obra escrava e servil pela assalariada. Esse contexto exige um sistema de garantias que não pode ser oferecido por cada agente econômico, individualmente, sendo necessária uma estrutura própria, apartada do poder econômico. O uso discricionário da força por cada indivíduo ou grupo de interesses não seria capaz de oferecer a garantia de estabilidade necessária à livre circulação de mercadorias e à relação entre capital e trabalho. Tal sistema de garantias funciona a partir de instituições que incluem a burocracia, um sis-

tema jurídico unificado, tropas permanentes e um sistema arrecadatório que, interagindo com o próprio modo de produção capitalista, em relações de auto e retro alimentação, consolidam uma sociedade muito mais dinâmica e complexa do que a anterior, estruturada em três dimensões que se interpenetram: capital, trabalho e Estado. “O Estado, assim, se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada” (MASCARO, 2013, p. 18).

É esse aparato que garante que instituições jurídicas como a “autonomia da vontade” e a “garantia do contrato”, por exemplo, se coloquem em um espaço independente da relação entre capitalistas e assalariados, possibilitando domínio indireto dos primeiros sobre os segundos. É importante analisar como o aspecto nodal desse processo de domínio se baseia em uma simbologia fundada justamente nessa separação. A autonomia de vontade, por exemplo, que vai embasar toda a lógica formal da relação capital-trabalho, se baseia em um conceito de igualdade jurídica e política individual que necessariamente desconsidera a dimensão econômica, que evidenciaria a absoluta desigualdade e inviabilizaria a ideia de autonomia. Nesse exemplo a garantia contratual é a segunda face da moeda, que, decorrendo da própria ideia de autonomia das vontades estabelece as regras para limitação do exercício dessa autonomia no bojo de determinadas relações.

Dessa forma os mecanismos de acumulação de capital são causa e efeito da atividade estatal, que simultaneamente garante o processo produtivo e de acumulação e afasta, nas análises concretas dos litígios, o elemento econômico como distintivo da capacidade jurídico-política das partes em relação, conduzindo os detentores do capital a uma posição de “igualdade privilegiada” que facilita o processo de acumulação contínua.

A sociedade evolui, desse modo, para formas cada vez mais complexas em suas três dimensões: capital, trabalho e Estado. No que diz respeito ao Estado, segundo Max Weber, nesse processo, distinguem-se graduações na estrutura e na funcionalidade da burocracia estatal:

A ordem estatal burocrática é especialmente importante: em seu aspecto mais racional, ela é precisamente característica do Estado moderno.

[...]

No “Estado” contemporâneo – e isso é essencial ao conceito de Estado – a “separação” entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores, em relação aos meios materiais de organização administrativa, é completa. (WEBER, 1982, p. 102).

Há uma série de processos de disputas, organizações e reorganizações internas a cada dimensão e também decorrentes de sua interpenetração, que produzem estruturas e instituições variadas, funcionais ou contra funcionais, em maior ou menor grau, ao modo de produção, e todas também com seus interesses, idiosincrasias e conflitos internos e externos.

Se se toma o aparato estatal como um organismo, ele só pode ser compreendido num sistema geral de instituições que se atravessam e convivem numa relação dinâmica, na reprodução social conflituosa do capitalismo.

[...]

As instituições políticas estatais comportam várias especificações materiais, estruturais e funcionais, além de desdobrados critérios de classificação. (MASCARO, 2013, p. 35).

Nesse contexto estruturam-se instituições de governo e de administração investidas juridicamente de competências, capacidade técnica e econômica, e também com poder real, em maior ou menor grau, sobre o conjunto dos agentes sociais privados, constituindo o organismo burocrático vivo e dinâmico, em permanentes conflitos internos e com a sociedade.

No que tange à formalização jurídica, pressões, influências, domínios e capturas imediatas por classes, grupos e indivíduos conduzem as burocracias a se perfazerem em materialidades que não necessariamente estejam em similitude com seus fins declarados e suas competências estabelecidas e estritamente limitadas.

[...]

A microfísica do poder revela contornos das burocracias e dos burocratas que deslindam as instituições públicas e os agentes estatais para além de suas competências atribuídas normativamente ou de suas declarações jurídicas de finalidades. (MASCARO, 2013, p. 81).

Pois bem: se nessa convivência de instâncias e formas de organização social se evidencia um conjunto de vetores políticos, econômicos e sociais absolutamente dinâmico e impreciso em suas especificidades, é possível também se identificar, ao longo do processo, um movimento de concentração da riqueza (PIKETTY, 2014, p. 490-491) e a conseqüente prevalência da força

do capital (ainda que em determinados momentos históricos isso não se evidencie⁷²), o que lhe garante uma maior “capacidade de captura” em relação a essas várias burocracias.

No caso específico da burocracia dos sistemas de controle baseados no modelo francês, e em especial da brasileira, essa “captura” é facilitada tanto por sua associação seminal com os interesses liberais quanto por seu devir histórico. Como “a estabilidade dos regimes de acumulação e dos modos de regulação passa por específicos arranjos na sociabilidade interna e, também, pela sua determinação mundial” (MASCARO, 2013, p. 118), a funcionalidade dessa burocracia ao neoliberalismo depende de sua adesão a formas de agir orientadas por instituições ou processos supranacionais.

Essa adaptação é facilitada pela desconstituição das subjetividades coletivas imposta pelo conceito de nação que é subjacente ao de Estado e forjada a partir dele, e não o contrário, como usualmente se considera. As “especificidades culturais, religiosas, geográficas e econômicas são apagadas em favor de uma homogeneização atomizada. Não mais os grupos, mas, sim, o indivíduo [...]” (MASCARO, 2013, p. 78). No caso brasileiro, por exemplo, desconsiderando-se as populações indígenas, a história se inicia com o descobrimento e baseia-se na narrativa da sucessão das classes dominantes, simbologia consolidada por meio da operação estatal. Apesar das especificidades sociais de cada povo, e mesmo por conta delas, o conceito de nação tem relevância simbólica, capaz de se constituir em amálgama das classes sociais independentemente das posições sociais no processo de exploração, mas é sempre subsidiário ao de Estado, ponto central da reprodução capitalista e que efetivamente estrutura a unidade política como matriz “necessária para ainda tratar a todos os agentes econômicos como sujeitos de direito que transacionam mercadorias e têm garantida sua propriedade privada” (MASCARO, 2013, p. 79).

⁷² Por exemplo, na primeira metade do século XX houve uma “redução da desigualdade patrimonial – e da renda que a riqueza gera” que provocou a redução da desigualdade total da renda, em função não de causas estruturantes, mas do “colapso das altas rendas do capital” (PIKETTI, 2014, p. 490).

Esse processo garante que a organização das classes trabalhadoras seja adstrita às fronteiras do Estado, mas não limita, do mesmo modo, a circulação do capital. Também a construção de instituições e valores universais, bases de um sistema de governança por meio do qual é possível se controlar o desenvolvimento social dos Estados periféricos em consonância com as agendas de *players* supranacionais, se torna possível. A adesão das burocracias dos sistemas de controle a essas “regras universais” admite uma “customização” local, mais ou menos rigorosa, dimensionada em conformidade com os específicos interesses liberais em dado momento e espaço geográfico.

Dessa forma, por exemplo, em dado momento do capitalismo:

[...] o neoliberalismo pode revelar os contornos de um regime de acumulação, privilegiando a especulação à produção, empreendendo uma maior privatização da economia, rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras, com clara hegemonia social das finanças. (MASCARO, 2013, p. 113).

Isso é possível porque esse regime de acumulação, núcleo econômico do neoliberalismo, é conformado por um processo político-ideológico, “um complexo de formas políticas, lutas sociais, informações culturais, técnicas e de massas e valores que se apresentam como modo de regulação desse todo” (MASCARO, 2013, p. 113). O neoliberalismo se apresenta, portanto, como um “modo de regulação” desenvolvido nas últimas quatro décadas, e tem como norte a promoção de um movimento de massiva acumulação de capitais financeiros, baseado em uma pressão internacional, inclusive se sobrepondo a resistências locais, pela redução das conquistas sociais e do modelo keynesiano de intervenção. Não se trata, todavia, de um processo de não intervenção, mas de uma forma específica de intervenção econômica estatal, por exemplo, na promoção e financiamento das privatizações e na produção de condições jurídicas, institucionais e econômicas que as facilitem, bem como na precarização do trabalho e redução da segurança social (MASCARO, 2013, p. 138-139).

Nesse contexto, a gênese e a história específicas da burocracia do sistema de controle externo brasileiro, lhe situam de modo especial no processo recente de consolidação do neoliberalismo no país em relação. A burocracia se caracteriza, “como núcleo de poder”, por contornos “no mínimo parci-

ais em face das demandas sociais”. Essas características independem da consciência coletiva em relação ao processo ou de qualquer soberania na ação a ele adesiva, mas deriva de sua “origem estrutural nas relações capitalistas o que lhe dá razão existencial de ação” (MASCARO, 2013, p. 82-83).

3.2. Desenvolvimento Nacional e Institucional

A análise desenvolvida neste subtítulo apresenta elementos e argumentos para o debate acerca das condições adequadas, e das condições efetivamente verificadas, de sintonia entre instituições de controle externo e outras instituições governamentais, em relação à viabilização de um projeto ou, pelo menos, um movimento, com alguma consistência, em prol do desenvolvimento nacional, dada a importância do Estado enquanto agente planejador, indutor e promotor nesse processo.

A implantação de uma política governamental de desenvolvimento depende, para além dos elementos mais ideológicos ou propriamente políticos que a orientam, mas ainda no que diz respeito à sua concepção, da capacidade técnica da burocracia encarregada de sua elaboração. A aquisição dessa capacidade depende do acesso a recursos estatais e tem relação direta, portanto, com sua “musculatura institucional”, com sua capacidade de disputar, com outras burocracias e outras áreas de atenção do governo, recursos escassos.

Assim um primeiro aspecto a ser analisado é o das consequências de um processo de controle exercido por uma burocracia bem estruturada, fortemente insulada, altamente competitiva na busca por esses recursos escassos, e que, a partir do advento da Constituição de 1988 foi ininterruptamente fortalecida, sobre uma burocracia que, nesse mesmo período, passou, pelo menos inicialmente, por um movimento de desestruturação e que sofre significativamente mais com as discontinuidades governamentais.

Se nesse processo de controle a agregação de valor se sobrepõe à lógica punitiva, em favor de uma intervenção finalística, ou seja, se a opção é por uma posição cooperativa, de modo a garantir que os fins da organização

sejam atingidos em detrimento de certo rigor formal, gradativamente a assimetria entre os dois aparelhos burocráticos é reduzida, as características e as limitações da burocracia controlada são compreendidas pela auditoria e os objetivos da organização são viabilizados.

Esse tipo de intervenção pode ocorrer na medida em que se desenvolva uma compreensão de que ambas as burocracias integram uma única organização e buscam fins convergentes, ainda que desempenhem funções diferentes. Os aspectos formais, conseqüentemente, seriam desenvolvidos a partir dos fins, revestindo-se de uma natureza instrumental, em uma lógica de auditoria. Tende a ser refutado, todavia, se da relação de cooperação houver um risco de prejuízo à “situação de *status*” do aparelho burocrático do sistema de controle⁷³ em relação à burocracia do Poder Executivo, hipótese em que os aspectos formais passam a ser valorados unilateralmente pelo controle, revestindo-se de uma natureza finalística, em uma lógica de fiscalização.

Sob outro enfoque, a cooperação, dada a cristalização ideológica a que se submeteu historicamente a burocracia do controle, dependeria do alinhamento da conduta do Poder Executivo às orientações neoliberais. Fora desse contexto a ideia de cooperação, em um âmbito institucional, seria praticamente impossível.

Ocorre que o fortalecimento da burocracia estatal brasileira, após a descontinuação das iniciativas anteriores à Constituição de 1988, foi retomado, a partir do Governo Federal, por meio de “um processo de recomposição do quadro funcional, sobretudo a partir de 2003, com diversificação no ingresso de carreiras já existentes, como também com a criação de novas carreiras e cargos em áreas como infraestrutura, política social e regulação” (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017, p. 20).

Também a partir de 2003, com a ascensão ao governo do Partido dos Trabalhadores, as políticas econômicas são influenciadas por várias ideo-

⁷³ Constitui “‘situação de *status*’ todo componente típico do destino dos homens, determinado por uma estimativa específica, positiva ou negativa, da *honraria*. Essa honraria pode estar relacionada com qualquer qualidade partilhada por uma pluralidade de indivíduos [...]” (WEBER, 1982, p. 268).

logias (incluindo a neoliberal), mas acabam por produzir uma corrente “social desenvolvimentista”, segundo a qual o crescimento econômico, ainda que importantíssimo, poderia ser parcialmente sacrificado em favor de uma melhor distribuição de renda, com base na ideia de que isso aqueceria o mercado interno, fundamental para o desenvolvimento, “justificando as políticas de cunho redistributivo por estas gerarem círculos virtuosos de emprego e renda. Assim, percebe-se que há um afastamento do governo para com as políticas neoliberais” (GAIO, 2014, p. 82-83).

É certo que esse afastamento foi tímido, pois diversas vertentes ideológicas que tiveram influência no governo “têm várias semelhanças que remetem à raiz neoliberal” e que “nem mesmo as correntes ideológicas que se colocaram como alternativa ao neoliberalismo se distanciaram completamente dele” (GAIO, 2014, p. 82), o que é absolutamente compatível com o que foi discutido até aqui, pois sendo o neoliberalismo a atual “fase interna do capitalismo” (MASCARO, 2013, p. 113) e sendo o Estado “um aparato necessário à reprodução capitalista” (MASCARO, 2013, p. 18), qualquer ruptura mais radical para um governo que ascendeu pela via institucional seria impraticável.

Todavia, mesmo esse afastamento tímido, baseado na ideia da redistribuição de renda e da redução das desigualdades sociais, entra em choque com o ideário neoliberal, orientado pela “negação, pura e simples, do conceito de justiça social” de modo que as “desigualdades decorrentes da operação dos mecanismos de mercado são analisadas a partir da esfera individual”⁷⁴, o que tem por causa a sobreposição da esfera econômica à política e a consequente defesa de que “a elaboração das agendas públicas deve ser deixada em mãos do mercado, despolitiza[ndo]-se, em verdade, o conteúdo das mesmas” e por consequência a conclusão de que a questão da justiça

“reside no método e não nos resultados do processo econômico. Assim, fundamental importância é concedida às normas e **leis gerais universalmente aplicáveis**, que ve-

⁷⁴ UGÁ, M. A. D. Ajuste estrutural, governabilidade e democracia. In: GERSCHMAN, S., VIANNA, M. L. W. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1997. p. 83-84.

tem ao Estado a possibilidade de efetuar qualquer mecanismo redistributivo”⁷⁵.

Ora, o *status* de instituição análoga aos poderes da República conferido constitucionalmente ao sistema de controle, mas ainda em fase de consolidação, e a ascensão neoliberal no mundo todo, cujo marco regulatório no Brasil foi a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), colidem com esse movimento iniciado em 2003, em que coincidem o novo ciclo de valorização burocrática do Executivo e a “ruptura” simbólica com o neoliberalismo, inviabilizando a aproximação entre os aparatos burocráticos (e também os políticos) do sistema de controle e do Poder Executivo.

Esse contexto leva a um estágio mais acirrado de competição entre os dois aparelhos políticos e burocráticos, o que independe, absolutamente, de uma decisão estruturada ou consciente, mas que é fruto do próprio devir histórico em conflito com um momento que projeta um cenário possivelmente incômodo para o controle. As experiências anteriores de desgaste decorrente de busca por projeção e defesa da “apreensão liberal de limitação da ação do Poder Executivo” em confronto com um Poder Executivo fortalecido emergem diante da ameaça de fortalecimento de uma burocracia potencialmente apta a conquistar *status*, pois ligada diretamente à realização das demandas nacionais por desenvolvimento econômico e social reprimidas nas duas décadas imediatamente anteriores.

Considerando-se que “tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática” e que “quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser, uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre” (WEBER, 1982, p. 246), a mera existência de um processo de confronto entre esses dois aparelhos burocráticos (em que o do controle, que atua por meio do exercício do poder de veto, se encontra bem mais estruturado), possui uma forte capacidade de impactar negativamente as ações governamentais.

Esse enfrentamento intragovernamental, no qual dois grupos buscam desenvolver “musculatura institucional”, se insere em um campo de dispu-

⁷⁵ Idem, p. 106.

ta mais amplo no contexto político nacional e internacional, qual seja o dos conflitos entre interesses de grandes corporações internacionais (assim entendidas as que protagonizam os espaços de poder no capitalismo internacional, e que mais se beneficiam do centralismo neoliberal), os interesses do Estado (assim entendido o desenvolvimento nacional em termos similares ao dos Estados centrais no contexto global), os interesses do Governo (pela hegemonia política) e pelos interesses da sociedade (por segurança, saúde, educação e acesso à renda, entre outros).

Entretanto, enquanto os interesses corporativos dos aparelhos burocráticos e os interesses políticos dos grupos pró e contra governo, ainda que perpassados por divergências e contradições, são relativamente bem traduzidos em razão dos grupos que os identificam e os defendem, os interesses sociais e do Estado são objeto de tradução por diversos grupos, corporações, setores e mesmo instituições, nacionais e internacionais, que disputam a hegemonia de conceitos e programas. Na democracia representativa os interesses da sociedade e do Estado são representados, em dadas conjunturas, pelos representantes eleitos, cujo programa consolida esse conjunto de traduções. Especialmente as eleições legitimam essa representação, em função do que, no contexto pós 2003, verifica-se um alinhamento automático, ainda que parcial, entre os interesses da burocracia do Executivo, do Estado, da sociedade e do governo.

Os interesses das grandes corporações, protegidos pela burocracia do sistema de controle, também são perpassados por contradições e divergências e também são relativamente bem traduzidos em diretrizes gerais que, todavia, não passam pelo crivo das eleições populares, restringindo-se a determinados círculos, como é o caso, por exemplo, do “consenso de Washington”, que será objeto de análise mais detida adiante.

Assim esse choque entre os interesses das grandes corporações internacionais e as políticas de desenvolvimento nacional defendidas pelo governo se reflete em uma tensão entre desenvolvimento nacional e desenvolvimento institucional do sistema de controle, cuja solução passa pela disputa pela conquista da legitimidade no imaginário social e, conseqüentemente, implica

em um processo por meio do qual a conquista de musculatura institucional de um lado passa pela redução do outro.

É nesse sentido que se faz necessária, pelo sistema de controle, a deslegitimação do processo eleitoral livre e a desconstituição do “Poder Avaliativo” popular, o que também encontra amparo ideológico nos “quatro ‘teoremas’ neoliberais sobre o mercado e a democracia, identificados por Beetham (1993)”⁷⁶. O primeiro teorema, da “necessidade”, determina o mercado como condição necessária da democracia.

Cabe aqui uma ressalva de que o mercado, no contexto do neoliberalismo internacional, não é um espaço em que a livre concorrência é garantida pelo Estado, mas em que essa garantia é por um conjunto de regras protetivas de um determinado *status quo*, no qual apenas um pequeno grupo ocupa posição privilegiada. Nesse sentido, segundo Piketty (2014, p. 687):

Neste início de século XXI, certas desigualdades da riqueza que pensávamos ter desaparecido parecem estar prestes a voltar a seus picos históricos, ou até mesmo a ultrapassá-los, no contexto da nova economia global, portadora de imensas esperanças (o fim da pobreza) de enormes desequilíbrios (tanto entre indivíduos como entre países).

Voltando aos teoremas, o segundo é a “analogia”: a democracia funciona de forma análoga ao mercado, que fornece o modelo para compreensão do processo democrático. O terceiro é o da “superioridade” da forma-mercado em relação à forma-democracia, o que justifica o controle dos mecanismos democráticos e a limitação do processo de tomada das decisões políticas, que são inferiores. O quarto teorema é o da “incapacidade” do processo democrático na produção de uma condição social racional e eficiente, o que decorreria da distribuição de poder a muitos atores em um mercado democrático. (UGÁ, 1997, p. 106-107).

O suporte ideológico neoliberal, todavia, se é suficiente para garantir a adesão do sistema de controle, necessita de um complemento que o

⁷⁶ BEETHAM, D. **Four theorems about Market and democracy**. European Journal of Political Research, 1993. Apud UGÁ, 1997, p. 106-107 in GERSCHMAN e VIANNA, 1997.

legítima junto às camadas da sociedade, pois, em certo sentido, trata-se de uma dupla expropriação: a da representatividade do voto e a da satisfação das demandas. Como essa expropriação pode ser entendida como uma violência aos princípios formais do Estado democrático de direito, ela deve ser implementada por meio de um discurso que mitigue ou oculte essas perdas, em razão do que se constrói, de maneira bem estruturada, o que passamos a chamar, neste trabalho de “opção pela corrupção”. Sinteticamente esse discurso, que será melhor detalhado nas etapas seguintes, consiste na eleição da corrupção como principal problema do país, com relegação de todos os outros a planos secundários, e se baseia na exposição sistemática de supostos atos de corrupção ou situações que a ela remetem, como divergências relativas a preços de obras, por exemplo, mas cujos resultados não implicam na redução dessas ocorrências, e sim em interferências que atrasam, reduzem, inibem, dificultam ou impedem a ação estatal.

A “opção pela corrupção”, assim, ao mesmo tempo em que mina o Poder Executivo e sua burocracia, fortalece institucionalmente o sistema de controle e sua burocracia e resolve a questão da apreensão liberal de limitação da ação do Poder Executivo, criando ainda um acúmulo de informações críticas ao aparato estatal que auxiliará na viabilização, quando as condições o permitirem, de processos de privatização e redução desse aparato.

3.3. O Controle Externo como Política Pública

O que foi analisado até agora indica que a autonomia do sistema de controle, o poder de veto que adquiriu no contexto institucional brasileiro e sua vinculação funcional própria, lhe conferem protagonismo no âmbito das políticas públicas nacionais. Todavia seria possível se falar em uma “política pública de controle externo” implementada por esse sistema? A forma de intervenção dos Tribunais de Contas em políticas públicas em geral pode configurá-los como partícipes dessas políticas? O objetivo deste subtítulo é a análise teórica desse tema.

Os Tribunais de Contas têm, por missão institucional, proceder à avaliação técnica e jurídica das políticas públicas e também de desenvolver

atividades de controle sobre essas políticas. Ao fazê-lo, é natural que nelas interfira, na medida em que desvios de rumo podem ser corrigidos, mas, além disso, existem tanto outras duas possibilidades de atuação que tem uma relação mais direta com a execução de programas governamentais. Nesse processo entendemos que os Tribunais de Contas agem como formuladores e mesmo implementadores de uma ou várias políticas públicas.

A primeira forma de ação diz respeito ao exercício do poder de veto, baseado no artigo 71, X da Constituição Federal, no que diz respeito ao veto direto (sustação de atos), mas também decorrente da reiteração de julgamentos em que se decreta a irregularidade de determinada conduta.

A litigância intragovernamental funciona como elemento definidor das ações e ausências da Administração Pública. Marta Arretche, em “Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil” ressalta a importância de se ampliar as pesquisas sobre as relações intergovernamentais no país, mas foca essa preocupação, fundamentalmente, nas relações entre esferas de governo (municipal – estadual – federal) e entre Executivo e Legislativo, compreendendo aquele como autor e protagonista das políticas públicas e este como *veto player*. A autora considera relevante no processo decisório o poder de veto, mas o trata mais sob a ótica de que ele é insuficiente nas esferas regionais (principalmente municipais), que se tornam subordinadas ao poder central (apud LOBO NETO, 2012).

Dando semelhante valor ao poder de veto, Barry Ames o avalia sob outra ótica, segundo a qual os *veto players* protagonizam o processo político ao impedir as mudanças propostas, tendo diagnosticado, no início do governo Lula:

Em qualquer sistema político, a adoção de uma nova linha de ação governamental que se desvia do *status quo* requer a concordância de determinados atores. Quando o número absoluto desses atores com poder de obstrução de mudanças, ou *veto players*, é grande, a inovação política se torna muito difícil. Meu argumento é que o surgimento de um grande número desses atores cruciais é inerente à estrutura institucional brasileira. Em consequência disso, o poder central tem enorme dificuldade para introduzir políticas inovadoras. (AMES, 2003, p. 29).

Assim, se por um lado o poder de veto deve ser elevado como forma de garantir às instâncias locais e a grupos que defendem interesses minoritários legítimos, um grau suficiente de “musculatura institucional” que lhes permita resistir às imposições dos entes centrais e dos interesses dominantes, por outro lado ele deve ser reduzido entre atores e instâncias capazes de inibir a introdução de políticas inovadoras necessárias ao país.

Associando-se a definição de Thomas Dye, que entende que política pública envolve o que o governo decide fazer, mas também o que decide não fazer (SOUZA, 2006, p. 24), à premissa de Ames, de que muitos atores com elevado poder de veto poderiam, em tese, manter quase indefinidamente o *status quo*, chega-se ao protagonismo das instituições que, por excelência, são detentoras do poder de veto, como definidoras de políticas públicas ainda que negativas (no sentido do que não é realizado).

Um exemplo passível de análise é o “Manual Básico de Aplicação no Ensino” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que exclui dos gastos com educação “programas escolares de assistência psicológica e social” e “construção e manutenção de bibliotecas” salvo se “para uso exclusivo de alunos da rede pública e, não, do público em geral” (2016, p. 31 e 33). Essa é uma questão interpretativa. Assim, o prefeito que construir uma biblioteca pública com recursos do ensino (ainda que destinada prioritariamente para ensino fundamental) ou o prefeito que instituir um programa de assistência psicológica para alunos com problemas de aprendizado terá os gastos respectivos glosados do ensino, o que poderá implicar em rejeição de contas (caso os demais gastos no ensino não sejam suficientes para atingir o mínimo constitucional de 25%) e inelegibilidade. A lógica é cartesiana, fundamentando-se no princípio de que os gastos devem ser alocados em funções próprias de governo. Psicólogos na saúde, assistentes sociais na assistência social e bibliotecas para uso da sociedade na cultura. Em certa medida isso inibe abordagens multidisciplinares.

Nesse quadro, um primeiro aspecto a ser analisado é o da implicação sobre os gestores. Um administrador que identificasse que parcela significativa da baixa qualidade da educação está relacionada a questões de ordem

psicológica e social, o que é perfeitamente possível, e desenvolvesse um programa consistente, com recursos do ensino, para mitigar esse quadro, e que, ao final, obtivesse resultados positivos em relação ao público alvo do programa, esse gestor teria suas contas rejeitadas, independentemente de qualquer análise de mérito, porque esse programa seria inteiramente glosado. É de se concluir que esse tipo de controle inibe esse tipo de programa, especificamente, mas também a inovação (embora um programa dessa natureza sequer seja inovador) em geral, pois dissemina-se a cultura de que o que não é tradicional é punido. Sob outra ótica, a política pública de educação tende a ser definida mais em função de seus aspectos contábeis do que pedagógicos, o que impõe também a formação de equipes de governo com esse perfil.

Um segundo aspecto é o da repercussão desse tipo de controle sobre o eleitor, que só vai ter conhecimento da rejeição das contas em razão de desvios de recursos do ensino. Esse é um aspecto importante do discurso, porque a ideia de “desvio” de recursos no âmbito técnico pode dizer respeito apenas ao desvio de finalidade (aplicação do recurso público em finalidade diversa daquelas para as quais seria destinado), mas do ponto de vista do cidadão comum o “desvio” carrega, quase sempre, uma carga de locupletamento indevido. Um outro Prefeito, por exemplo, que tivesse comprado ônibus escolares pelo dobro do preço de mercado e, efetivamente, se locupletado com isso, não teria as contas rejeitadas, pois na sistemática do TCE-SP esse tipo de irregularidade não é tratada no processo de contas, mas em processo apartado, atuado após o trânsito em julgado das contas.

Um terceiro aspecto é o de que para desenvolver tais programas a Administração Pública deverá recorrer a recursos de outras pastas (saúde, assistência social e cultura), o que impõe graves restrições, uma vez que a Educação é a área que conta com maior quantidade de recursos orçamentários vinculados e teria que disputar recursos em outras áreas, que tem suas próprias prioridades. No campo da saúde, por exemplo, um programa de psicologia com esse perfil poderia ser considerado menos importante do que os gastos com saúde mental para psicóticos, drogadictos, vítimas de agressão etc. Na cultura, que em regra detém poucos recursos orçamentários, a construção de uma biblioteca poderia consumir toda a verba de um exercício.

Dessa forma, o resultado final desse tipo de fiscalização é no sentido de se considerar na formulação de uma política pública de ensino apenas o que se insere de forma direta no âmbito interno da sala de aula, restringindo qualquer abordagem mais sistêmica. Entendemos isso como um papel ativo do controle na formulação da política educacional dos municípios, com provável repercussão na qualidade do ensino.

A segunda forma é a de atuar positivamente (no sentido do que deve ser realizado), por meio da priorização de determinados aspectos a serem fiscalizados. Usualmente os conceitos e as definições sobre políticas públicas estão associados aos programas do Poder Executivo. Todavia, considerando-se a definição de Harold Lasswell, segundo a qual “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24), e considerando tudo o que foi observado até aqui, neste estudo, é seguro se afirmar que a construção de uma orientação central para a política brasileira de controle externo, implementada pelos Tribunais de Contas, configura uma política pública, pois essencialmente a atuação do controle está ligada histórica, ideológica e estruturalmente à defesa de interesses de cunho liberal, que orientam sua intervenção.

Essa intervenção positiva pode se dar de forma direta, como por exemplo, ao se rejeitarem sistematicamente contas em razão de *déficits* orçamentários, mas não se rejeitarem em razão de maus serviços de saúde, de modo que o recado transmitido é o de que equilíbrio fiscal é mais importante do que saúde pública. Em outro exemplo, recentemente alguns Tribunais de Contas priorizaram a verificação do pagamento de precatórios de acordo com diretrizes constitucionais. Grande parte dos precatórios, e significativo valor deles, tem origem em ações de desapropriação de imóveis, em que se discutiu o valor da indenização. Pois bem, quando o Tribunal de Contas rejeita contas pelo não pagamento de precatórios⁷⁷, mas não as rejeita quando o piso nacional do magistério, também previsto constitucionalmente, não é respeitado⁷⁸, há uma

⁷⁷ Por exemplo, de acordo com o Comunicado SDG 029/2014, p. 8, do TCE-SP, foram rejeitadas, em razão do não pagamento de precatórios, 48 contas em 2008, 13 em 2009 e 12 em 2010.

⁷⁸ Há vários exemplos nesse sentido no *site* do TCE-SP. Citamos: Voto que instruiu o parecer no TC 02214/026/15 – Contas Anuais de Nova Independência. De acordo com o relator (p. 16)

mensagem clara ao gestor no sentido de qual deve ser a prioridade de seu governo e, nos parece, uma opção clara pela proteção do capital que não ocorre em relação ao trabalho.

A intervenção positiva também se dá de forma indireta. É significativo, por exemplo, que em final de 2013 e em 2014, quando a discussão acerca da privatização e cobrança de mensalidade nas universidades públicas está presente no debate nacional⁷⁹, tenham sido rejeitadas, por pagamento de salários acima do teto constitucional, as contas de 2008 da USP⁸⁰, da UNICAMP⁸¹ e da UNESP⁸², quando o tratamento dado ao Governo do Estado, em razão do pagamento acima do teto a secretários estaduais, é totalmente diverso⁸³, com vedação de que o Ministério Público de Contas instaure auditoria e, após, com a proposta de instauração de auditoria extraordinária não apenas junto ao Governo do Estado, mas sobre todos os municípios, o que afasta a análise do caso do âmbito das contas anuais e da possibilidade de rejeição.

Assim, os Tribunais de Contas são importantes partícipes na formulação e na execução de políticas públicas, além de executores diretos da própria política pública de controle externo, que, longe de se circunscrever a atividades meramente administrativas e à organização burocrática do Estado:

“[...] o Município não respeitou o Piso Nacional do Magistério”, mas (p. 20) “[...] considero que as falhas destacadas, a rigor da jurisprudência firmada nesta E. Corte, não são suficientes à rejeição dos demonstrativos.

Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL [...]”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC 02214/026/15, 18/04/2017. Disponível em: <https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/595320.pdf>. Acessado em: 25/10/2017.

⁷⁹ Por exemplo: RIBEIRO, C. G.; RODRIGUES, F. C. e NOVAES, H. T. A privatização indireta das universidades estaduais paulistas. São Paulo. Carta Capital, Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/a-privatizacao-indireta-das-universidades-estaduais-paulistas-7131.html>>. TAKAHASHI, F.; FRAGA, E. Fim da gratuidade nas universidades públicas divide opinião de acadêmicos. **Folha de São Paulo**, Educação, São Paulo, 02/06/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1463538-fim-da-gratuidade-nas-universidades-publicas-divide-opiniao-de-academicos.shtml>>. Acessados em 25/10/2017.

⁸⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC 2717/026/08 – voto, 25/03/2014. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/278142.pdf>. Acessado em 25/10/2017.

⁸¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC 2718/026/08 – voto, 10/11/2013. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/263536.pdf>. Acessado em: 25/10/2017.

⁸² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC 2719/026/08 – voto, 25/11/2014. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/441967.pdf>. Acessado em 25/10/2017.

⁸³ CHAPOLA, R.; MACEDO, F. Corte de Contas investiga estouro do teto salarial em SP. **Estadão**, São Paulo, 19/08/2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corte-de-contas-investiga-estouro-do-teto-salarial-em-sp/>>. Acessado em: 25/10/2017.

1. Interfere na atuação direta de outros entes públicos executores de políticas, inclusive, sociais;
2. Fundamenta-se em problemas públicos (SECCHI, 2010), como equilíbrio fiscal e governança pública, por exemplo e
3. Interfere na definição de prioridades da Administração Pública (ao priorizar determinadas áreas a serem fiscalizadas).

Sob outra ótica, embora a literatura abrigue os conceitos da multiplicidade dos entes governamentais e dos poderes políticos, de governabilidade, de relações de poder e de litigância intragovernamental, entre outros, a maior parte das definições de política pública têm o bem-estar social, o foco no cidadão como objeto da política e o interesse público como elementos essenciais. Ocorre que há outras questões igualmente relevantes envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas, dentre as quais o já discutido processo de desenvolvimento de protagonismo institucional (“quem ganha o que, por quê e que diferença faz”).

Essa é uma questão estratégica, na medida em que instituições com pouca “musculatura” não são competitivas na disputa por recursos limitados e por apoios necessários para a conquista de espaço político, inclusive apoio popular. Daí que instituições fracas não conseguem implementar eficazmente suas políticas, de modo que o seu processo de auto fortalecimento é, conforme o contexto, tão ou mais importante do que a própria política que se pretende implantar.

Conseqüentemente, o bem-estar social, o cidadão e o interesse público podem se tornar desde meros panos de fundo a focos paralelos de políticas públicas que têm, por finalidade, o protagonismo institucional. *Mutatis mutandi* o próprio protagonismo pode ser considerado instrumental para a satisfação do interesse público uma vez que, sem ele, a política pública não se implementa. O grande fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, a partir do início do século XXI, tem muito dessa característica.

Cumpramos analisar, por fim, a questão da responsabilização do sistema de controle pelos resultados das políticas. Havendo participação ativa dos

Tribunais de Contas em políticas públicas, inclusive por meio de definições conceituais, como visto no exemplo dos psicólogos alocados na educação, tem-se, por consequência, que o controle externo também é responsável e responsabilizável pelos resultados da gestão.

Ocorre, todavia, uma fragmentação do discurso de modo que os resultados insuficientes nas áreas sociais, os resultados negativos na área orçamentária, econômica e financeira e os avanços insuficientes no combate à corrupção, embora ocorram em áreas sob forte intervenção do controle externo, nenhuma relação guardam com essa intervenção. Como esse sistema se organiza em torno da irregularidade, é sua evidenciação, e não o avanço para a regularidade, que o sustenta. Seu protagonismo e sua valorização institucional e política decorrem não da melhoria do ensino, mas das insuficientes aplicações nessa área; não da redução da corrupção, mas de sua evidenciação; não do equilíbrio fiscal, mas das contas rejeitadas por déficits; não da melhoria dos quadros políticos em atividade no país, mas dos que foram tornados inelegíveis. Em consequência, todo o processo de formulação das intervenções sobre as políticas públicas, pelo sistema de controle externo, deve se basear na evidenciação da irregularidade.

3.4. O “Consenso de Washington” e a Lei de Responsabilidade Fiscal

No final dos anos 1980 a América Latina passava por uma importante crise inflacionária e de estagnação econômica, o que provocou reformas em praticamente todos os países da região. Choques de austeridade, privatizações, reformas tributárias. O Brasil (assim como o Peru) inicialmente não aderiram a esse movimento.

Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclu-

sões dessa reunião é que se daria, subseqüentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington" (BATISTA, 1994, p. 5).

Essas conclusões correspondem a uma lista de dez reformas políticas específicas, amplamente acordadas, como sendo de implementação desejável em praticamente todos os países de América Latina, a partir de 1989, que passaram a ser defendidas pelo tesouro norte-americano, FMI e Banco Mundial para todos os países em desenvolvimento e, segundo críticos, impostas aos tomadores de empréstimos das IFIs (Instituições Financeiras Internacionais) como condição para acesso a crédito (WILLIAMSON, 2004, p. 1-2). As dez medidas assim se resumem:

- a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público;
- b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação;
- c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas "a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas";
- d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas;
- e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva;
- f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais);
- g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições;
- h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas;
- i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas;
- j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6).

Ainda segundo Bresser-Pereira, o "consenso de Washington" envolve o diagnóstico de que a crise latino-americana dos anos 1980 decorria de dois fatores: indisciplina fiscal, com origem em uma cultura de medidas populistas no campo econômico e estatismo, que se manifestava por meio da grande presença do Estado na economia, inclusive sob a forma do protecionismo nacionalista. Em linha com esse diagnóstico, "as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As cinco restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido" (1991, p. 4). No mesmo sentido, o Embaixador Paulo Nogueira Batista (1994, pp. 18 e 20) entendia que as reformas tinham dois objetivos essenciais:

[...] por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

[...]

Fala-se em emagrecer o Estado para torná-lo mais eficiente. Mas o que parece se pretender, na verdade, é reduzi-lo a níveis tão ínfimos que desorganizariam a máquina estatal e podem comprometer até a sua missão clássica de provedor de segurança contra ameaças internas à ordem pública ou externas à integridade territorial. A sugestão acolhida em estudos dos organismos internacionais do FMI à ONU de condicionar a cooperação externa à redução de gastos militares e à redefinição das forças armadas pode ter mérito em alguns casos extremos mas configura uma nova e grave incursão na soberania nacional, campo tão vital e sensível como o da formulação de política macroeconômica.

Por meio de um discurso que identificava o ideário neoliberal com a modernidade e que não continha alusões à influência internacional, produziu-se a imagem de que as reformas foram implantadas a partir da capacidade, ousadia e visão das lideranças locais, e assim por decisão soberana dos próprios países. A inflação, como posteriormente a corrupção, passou a ser considerada uma mazela a ser combatida à custa de quaisquer outros valores sociais: emprego, salário e desenvolvimento, com crescente renúncia à autonomia nacional. A formulação da política econômica passa a ser compreendida como atribuição de agentes internacionais supostamente independentes (como o FMI) ante a incapacidade do Estado (BATISTA, 1994, p. 8-9).

Em 1990, primeiro ano do governo do Presidente Fernando Collor, ainda procurou-se manter a autonomia nas definições macroeconômicas, com base no diagnóstico de que o maior entrave nesse sentido era a dívida externa. O mesmo não ocorreu com as reformas comerciais, reduções de barreiras tarifárias e não tarifárias, área em que houve adesão incondicional, com apoio, inclusive, da FIESP. Ainda em 1990, na esteira da ideologia da incapacidade do Estado, e sob um discurso de ser a Amazônia um patrimônio ecológico mundial, o Banco Mundial, com concordância do governo brasileiro, propôs um regime de cogestão internacional daquele território, com participação de organizações não governamentais e organismos multilaterais, que apenas não se concretizou pela negativa de aporte de recursos financeiros pelos membros do G7 (BATTISTA, 1994, p. 6-9). Por fim, em 1991, com a nomeação

para ministro da economia do ex-embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Marcílio Marques Moreira, alinhado com a comunidade financeira internacional, adere-se, sem ressalvas, ao “consenso de Washington”, criando-se assim as condições para renegociação da dívida externa, embora em bases estabelecidas pelos credores (BATISTA, 1994, p. 27-28).

Um aspecto relevante do consenso é a deliberada omissão quanto à questão da dívida pública, cuja crise, ainda que reconhecida, teria efeitos grosseiramente superestimados (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6). Todavia, ainda que o financiamento do investimento seja um importante instrumento para promoção do desenvolvimento, a “relação inversa: o financiamento como causa do subdesenvolvimento” é igualmente importante (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 4). Nos anos 1990 foi aplicada a países altamente endividados, inclusive o Brasil, uma “estratégia de desenvolvimento”, elaborada pelos principais atores do “consenso de Washington” e recebida acriticamente.

O financiamento externo será causa de subdesenvolvimento ao invés de desenvolvimento se os recursos emprestados para um país acabarem sendo principalmente utilizados para consumo e não para investimento. [...]

Esta estratégia, que afinal se revelou uma estratégia de subdesenvolvimento, afirma que esses países poderiam desenvolver-se com “poupança externa”. E tornou-se de tal forma dominante nos anos 1990 que merece ser chamada de Segundo Consenso de Washington. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 4).

Dito de outra forma:

A proposta neoliberal identifica corretamente o equilíbrio das finanças públicas como indispensável ao combate à inflação. A âncora fiscal é sem dúvida, fundamental para restabelecer a confiança na capacidade governamental de gerir a moeda. No entanto, na proposta neoliberal, por razões talvez mais ideológicas do que econômicas, não se faz a necessária distinção entre despesas correntes e de investimentos. Estas, pela sua própria natureza, podem e devem ser financiadas por empréstimos, de preferência internos a externos.

De acordo com a boa doutrina, o equilíbrio que se exige é entre dispêndios correntes e receitas tributárias. O que não se deve é, em nome de um falso conceito de responsabilidade fiscal, buscar equilíbrio em nível tão baixo de receitas e despesas que inviabilize o desempenho pelo Estado de funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego e da justiça social. (BATISTA, 1994, pp. 19-20).

Assim, o que se obtém da adesão do Brasil às recomendações do “consenso de Washington” é a busca de um equilíbrio fiscal cujos superávits seriam utilizados em favor do pagamento de dívidas, ou seja, para remuneração do capital internacional, que em última instância é transferência de parte da produção nacional para credores, o que agrava a desigualdade econômica e social do Brasil.

Conforme se vê no gráfico 1, a dívida líquida do setor público vinha em trajetória de redução, em relação ao PIB, de 1991 (42%) a 1995 (28%), primeiro ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Volta a crescer a partir de 1996 até 2002 (último ano do governo de Cardoso). A partir de 1998 (a série histórica do Banco Central se inicia em 1997) se nota a realização de superávits primários crescentes até 2004, utilizados integralmente para o pagamento de juros (no mesmo período os resultados nominais são sempre deficitários⁸⁴). A partir de 2003 (primeiro ano do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva) a dívida volta à trajetória de queda, e a partir de 2005 se identifica uma redução das despesas com juros, refletida na disponibilização de menor percentual do PIB para seu pagamento. De 1997 a 2006 as despesas com juros da dívida (diferença entre o resultado primário e o nominal), em tendência crescente, corresponderam no mínimo a 1,99% (1997) a até 5,94% da dívida.

Esse processo de endividamento verificado no governo de Cardoso foi consequência do que Bresser-Pereira chamou de “segundo consenso de Washington”, mas que, na realidade, o próprio autor reconhece como sendo “a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro” (2004, p. 16), a “armadilha que levou a maioria dos países em desenvolvimento já altamente endividados no final dos anos 1980 a pouco crescerem nos anos 1990” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 17).

⁸⁴ O resultado de um exercício corresponde à diferença entre receitas e despesas. Superávits ocorrem quando a receita é maior do que a despesa e déficits quando a despesa é maior do que a receita. O resultado nominal corresponde à diferença entre o total de receitas e despesas e o resultado primário exclui as receitas e despesas de natureza financeira (em especial, os juros da dívida). No gráfico 1, a diferença entre resultados primários e nominais correspondem às despesas com juros da dívida.

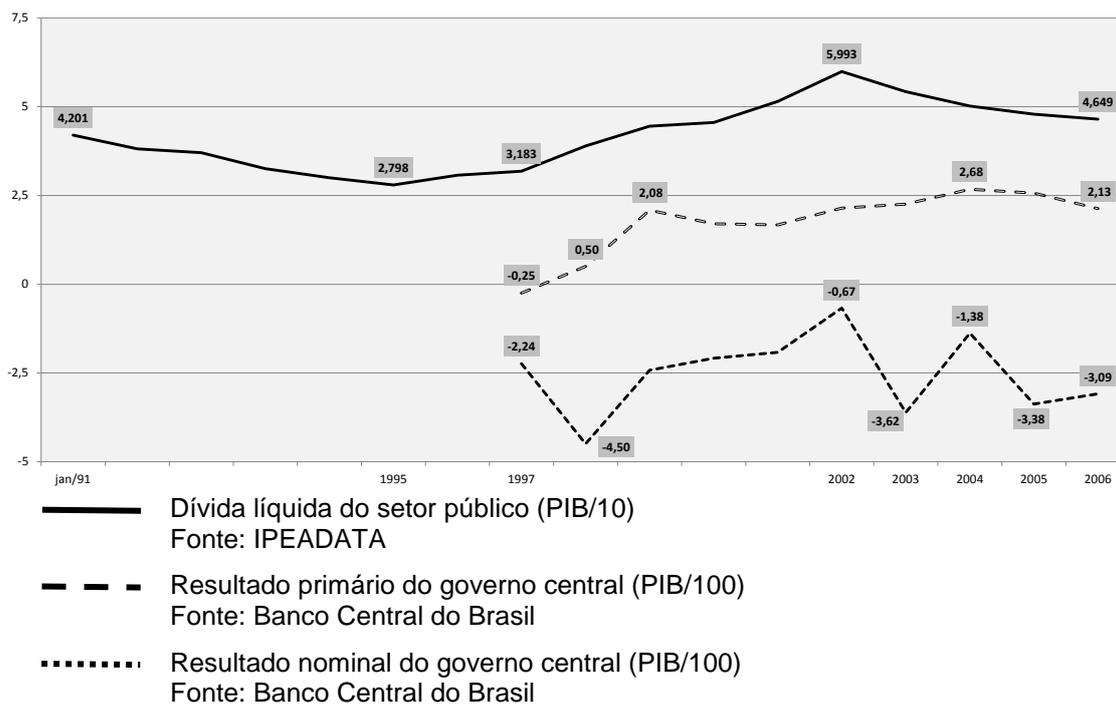


Gráfico 1 – Dívida pública e resultados do governo central - evolução

Ora, segundo Piketty, o Estado financia suas despesas principalmente por meio de impostos (mais justos e eficazes) ou dívidas (que também deverão ser reduzidas por meio de impostos, inflação ou austeridade – a mais injusta e ineficaz das soluções). A opção pelo endividamento implica em substituir a taxaço do patrimônio e da renda por sua remuneração, ou seja, “seria melhor para o Estado taxar os ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles” (PIKETTY, 2014, p. 768), mas obviamente isso contraria toda a lógica neoliberal do “consenso de Washington”.

Assim, no ano 2000, dois anos após o início da série de produção de superávits primários para pagamento de dívidas, entrou em vigor a Lei Complementar 101/2000, a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, marco legal do “consenso de Washington” no Brasil e que deveria oferecer a garantia jurídica de aportes para pagamento da dívida.

Não é objetivo aqui fazer uma análise mais aprofundada do conteúdo da lei ou negar a inequívoca importância da gestão fiscal responsável ou, do ponto de vista concreto, os resultados efetivos que trouxe no campo da gestão orçamentária. Essas virtudes, que decorreram de necessidades reais do

país, são reconhecidas. Mas por outro lado, a título de exemplo desse viés de garantia aos interesses dos credores, elencar rapidamente alguns dispositivos:

- O artigo 9º estabelece que, identificando-se que ocorrerá frustração das receitas, as despesas deverão ser limitadas na mesma proporção de modo a se evitar o desequilíbrio. O § 2º excepciona algumas despesas da limitação, incluindo entre elas, de forma específica, o pagamento da dívida;
- O § 1º do artigo 17 prevê que o aumento de despesa deve ser precedido de estimativa de impacto e indicação da fonte de recursos para custeio. O § 6º do mesmo artigo dispensa essa cautela para as despesas com o serviço da dívida;
- O artigo 23, § 3º, III dispõe que se determinado ente extrapolar limite legal de a despesa com pessoal, não poderá contratar operação de crédito, mas excepciona o refinanciamento da dívida já existente e a contratação de dívidas que visem “a redução de despesas com pessoal”. Ou seja, é uma clara forma de incentivar a transferência de recursos da remuneração do trabalho para a remuneração do capital;
- O artigo 20 estabelece limites de despesa com pessoal, mas não há, na lei, um limite para despesas correntes, de modo que despesas de custeio pagas à iniciativa privada ficam limitadas apenas pelo teto orçamentário;
- Há limitações ao endividamento global, mas não há limitações quanto ao percentual de receita que possa ser comprometido com o pagamento da dívida e juros;
- Não há indicação de limites mínimos para investimento.

Por fim, o “consenso de Washington” e a Lei de Responsabilidade Fiscal desconsideram o caráter histórico e conjuntural, inviabilizando medidas anticíclicas, identificando a intervenção estatal na economia e o déficit fiscal como se fossem, sempre, causas de crise.

A crise da América Latina não pode ser explicada pelo populismo econômico, porque este sempre existiu e, não obstante, a região se desenvolveu. Não se explica tampouco pela inexistência de estabili-

zação, porque esta, de um lado, é consequência da crise e, de outro, ao ser alcançada, não garante a retomada do desenvolvimento. Não se explica, finalmente, pela natureza intrinsecamente equivocada da intervenção do Estado, porque esta, durante muitos anos, foi muito bem-sucedida. A América Latina jamais teria tido o desenvolvimento que teve entre 1930 e 1980 não fosse essa intervenção. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 9).

Também não se considera a relevância de reformas estruturais, em especial não há qualquer preocupação com as questões sociais, de modo que inverte-se a natureza da gestão, que é instrumental, para uma natureza finalística, o que só tem sentido ao se compreender o país e sua sociedade como subordinados a interesses que a eles se sobrepõem.

Assim, a visão aparentemente simplista segundo a qual a estabilização da economia seguida de sua liberalização e privatização levam naturalmente a um processo de desenvolvimento, apenas disfarça a intenção evidente de que o tipo de “desenvolvimento” destinado ao país, como e quando isso ocorrerá, depende da agenda e estão atrelados aos interesses e aos melhores resultados para as instituições que controlam, efetivamente, esse processo; não no sentido do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, mas do exercido pelo que Chomsky (2014, p. 10) define como “os donos da sociedade”.

3.5. O Controle como Estratégia de Contenção do Desenvolvimento

O segundo aspecto do “consenso de Washington”, a redução do Estado para abertura de espaço para o mercado, coloca para análise o papel remanescente do Estado nesse processo, em termos de planificação, coordenação, financiamento e outras formas de participação. O conceito de desenvolvimento envolve, em regra, a ideia de que o investimento é condição necessária à sua promoção, mas não é todo e qualquer investimento que promove o desenvolvimento. Assim, a definição sobre os limites do papel do mercado no processo de planificação é central, pois isso é que vai definir o tipo de investimento a ser realizado, uma vez que a decisão de investir envolve, além da aná-

lise de conveniência, a de oportunidade, o que remete ao conceito da agenda política, cuja definição se dá a partir do confronto de interesses divergentes.

Dessa forma, a redução do Estado no que diz respeito à sua capacidade de planejar e coordenar o processo de desenvolvimento, reduz a representatividade dos interesses sociais e do próprio Estado e libera para as instituições centrais do capitalismo global a definição da agenda de desenvolvimento em dada região. Nesse contexto, uma das formas encontradas para reduzir essa capacidade de conduzir o processo de desenvolvimento interno é a imposição de exigências rígidas, relacionadas à governança, a exigências procedimentais e formais, como sendo condições necessárias e essenciais ao próprio desenvolvimento.

A descrença decorrente da não concretização da promessa de que a estabilização, liberalização e privatização da economia levariam naturalmente ao desenvolvimento evidenciou que o desenvolvimento requer o oposto da receita neoliberal – um Estado capaz de intervir efetivamente. Com isso surgiram pressões sociais por ações governamentais mais efetivas, o que exigiu, também, um reposicionamento do instrumental neoliberal para manter o controle da agenda de desenvolvimento nos países periféricos.

Até o final da década passada [anos 1980] as reformas prescritas pelos organismos multilaterais de crédito aos nossos países, enquanto condicionantes da obtenção de financiamento externo, contemplavam exclusivamente elementos do receituário econômico [...].

Note-se, inclusive, que, embora no ajuste neoliberal fosse contemplado o Estado, este se inseria no modelo apenas enquanto agente econômico, sendo negligenciadas por este receituário as variáveis políticas que afetam essa reforma.

Entretanto, a partir dos percalços e frequentes fracassos observados na implementação dessas propostas, essas variáveis passam a ocupar um lugar central nas preocupações dos organismos multilaterais. (UGÁ in GERSCHMAN, S. e VIANNA, 1997, p. 81).

Assim, ao mesmo tempo em que se reconhece que o Executivo deve ser capaz de determinadas intervenções que mitiguem os efeitos paralisantes das reformas, o risco de que essas intervenções afrontem a hegemonia das instâncias decisórias neoliberais é prevenido com o fortalecimento da ideia de uma gestão política de coalizão e de capacidades tecnocráticas e burocráticas, incorporando-se novas condições políticas relativas à adequação do pró-

prio aparelho estatal a um novo conceito de governança, funcional à lógica neoliberal (UGÁ in GERSCHMAN, S. e VIANNA, 1997, p. 91-94), o que asseguraria não uma governabilidade geral, mas a de um determinado governo, comprometido com a reforma neoliberal (UGÁ in GERSCHMAN, S. e VIANNA, 1997, p. 96).

Assim, em 1992 o Banco Mundial publica o documento “Governance and Development” segundo o qual a governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, de modo que aspectos formais (procedimentos e práticas governamentais e formato institucional) do processo decisório e obtenção de resultados adquirem maior importância (GONÇALVES, 2012, p. 1). O conceito de desenvolvimento, nesse documento, corresponde ao crescimento através do mercado, e coloca como questões centrais a previsibilidade, a estabilidade das “regras do jogo”, a redução das incertezas acerca da futura ação dos governos, a “formação de regras e instituições que instituem um marco transparente e previsível para a condução dos negócios”, incluindo o “enxugamento” do Estado, de modo a garantir, em última instância, segurança aos investidores (UGÁ in GERSCHMAN, S. e VIANNA, 1997, p. 98).

Ocorre que uma das condições de atratividade para investidores e especuladores no pós “consenso de Washington”, nos anos 1990, foi a de um acordo em torno de expectativas de estabilidade, o que, de acordo com Gershman e Vianna (in GERSHMAN e VIANNA, 1997, p. 15), não condizia com democracias recentes, caracterizadas pela convivência paradoxal entre a necessidade de certa continuidade programática entre governos e a probabilidade de rotatividades significativas de poder. Isso porque, segundo as mesmas autoras, o processo democrático é intrinsecamente desestruturante, às vezes extremamente desestruturante, como nos casos da Europa Oriental e ainda porque, já diagnosticavam em 1997, os partidos não mais conseguem “desenhar políticas para o futuro”, “não têm, para as pessoas, o mesmo significado que tiveram no passado” e é impossível considerá-los “apoiados na fidelidade partidária, enquanto referências simbólicas na relação dos indivíduos com as realidades nacionais” (ibidem).

Essa necessidade, por parte de investidores e especuladores, de estabilidade e instituições garantidoras de um mercado seguro associada ao cenário de oscilações políticas e econômicas confere ao Brasil (e outros países latino-americanos em situações semelhantes) a condição de mercado não preferencial, impondo a necessidade de construção de mecanismos de estabilização que simultaneamente inibissem a ação do Estado enquanto agente investidor, típica dos períodos desenvolvimentistas anteriores, e construíssem a institucionalidade necessária à futura estabilização em moldes neoliberais.

A repressão às atividades empresariais do Estado tem fundamento na concorrência internacional com países centrais do capitalismo. Do ponto de vista estritamente capitalista a prerrogativa de investir é inerente a de não investir, o que não significa abrir mão da funcionalidade de um território ao mercado, mas mantê-lo em determinadas condições de funcionalidade. Assim, países periféricos tendem a ser mais funcionais enquanto fornecedores de *commodities*, o que implica na contenção de seu desenvolvimento econômico e social, evitando-se os investimentos em infraestrutura logística e energética, em pesquisa e tecnologia e em manufatura de alto valor agregado.

A construção do arcabouço de regras e condições necessário à construção desse cenário ajustado aos interesses neoliberais baseia-se em dois conjuntos rigorosos de princípios que, formal e simbolicamente, traduzem uma ideia de modernidade e moralidade. O primeiro está ligado à ideia de transparência, que sob a justificativa da clareza das ações governamentais e do fortalecimento democrático, impõe a divulgação de qualquer intenção governamental, ainda que preliminar e incipiente, subordinando-a a controles prévios e inviabilizando qualquer movimento estratégico que contrarie interesses do capital. O segundo conjunto, ligado a conceitos supostamente universais de governança, impõe regras formais, procedimentos a serem observados no cumprimento dessas regras pelo Governo e práticas operativas a serem observadas pelas instâncias governamentais na busca do atingimento das metas,

bem como “constrangimentos informais e formas de se assegurar seu cumprimento”⁸⁵.

Assim, o que Chang identifica como “*establishment* internacional da política de desenvolvimento” (2003, p. 123), coloca para o país um sistema de controle baseado em práticas de “boa governança” consagradas nos países atualmente desenvolvidos, mas que nunca foram observadas por esses países em suas fases de desenvolvimento, posto que a observância dos rigores formais que se impõem exigiria tamanha energia do Estado que inviabilizaria o atingimento das metas.

A estruturação dessa institucionalidade, que se subordina a um sistema de valores que não reconhece as limitações e não se identifica com as reais possibilidades do Estado, com as necessidades da sociedade e com seu momento histórico, depende da construção e do fortalecimento de instâncias que se coloquem além do próprio Estado, com o qual entrará em conflito sempre que as ações do governo forem orientadas por outra ideologia que não a neoliberal. E nos parece ser esse, exatamente, o caso do sistema de controle brasileiro, por seus vínculos ideológicos e históricos, por se entender não subordinado aos poderes da República, por deter uma jurisdição especial e por, mais do que exercer, construir com absoluta liberdade, e não apenas independência, essa jurisdição, responsabilizando-se pela investigação, pela formalização do contraditório e pelo julgamento.

Constrói-se, desse modo, uma condição de “governança sem governo”, um sistema em que se limita a autoridade do Estado e se promove o declínio dos governos, enquanto organizações internacionais e supranacionais, organizações não governamentais internacionais e empresas multinacionais ocupam o espaço de poder aberto, com a emergência de uma governança global. Supostamente nesse modelo inexistente uma autoridade central (GONÇALVES, 2005, p. 4), mas ele obviamente se subordina a uma orientação central clara, protagonizada por atores não estatais, novos players com “múltiplas lealdades e alcance global”, que defendem uma institucionalidade internacional para “resolver o problema dos Estados”, “novo medievalismo” em que se pro-

⁸⁵ Com base no conceito de instituições em MELO, 1996, p. 2.

clama não a superação, mas o fim do Estado-nação, em uma “volta ao futuro do século XXI” (SLAUGHTER apud GONÇALVES, 1997, p. 1).

Desse modo, com um discurso pelo fortalecimento das instituições democráticas, pela modernização do Estado e pela defesa dos interesses sociais, destitui-se a autoridade dos governantes eleitos, mantém-se o Estado em uma condição de subdesenvolvimento e preservam-se os interesses de investidores e especuladores.

A questão da rigidez na governança pública insere-se, segundo Chang (2003) em um processo de “enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento controladas pelo *establishment*, para adotar uma série de ‘boas políticas’ e ‘boas instituições’”, respectivamente as preconizadas pelo “consenso de Washington” e as existentes nos países desenvolvidos, que todavia “não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento” (idem, pp. 11-13).

É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude chutar a escada pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. [...]

Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que chutar a escada pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre comércio e declarar, em tom penitente, que até pouco tempo vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade⁸⁶.

Concretamente, Chang (2003, p. 17) exemplifica com o conselho de Adam Smith⁸⁷ aos Estados Unidos para que não adotassem medidas protecionistas à sua indústria nascente sob pena de retardamento de seu desenvolvimento, o que foi firmemente rejeitado pelos americanos, que decidiram pelo que era necessário ao país, adotando medidas protecionistas com grande sucesso de 1816 em diante. São citados, pelo autor, vários outros exemplos de instituições atualmente recomendadas pelos países centrais do capitalismo

⁸⁶ LIST, F. **The National of Political Economy**. London. Longmans, Green and Company, 1885, p. 295-296 apud CHANG, 2003, p. 16-17.

⁸⁷ SMITH, A. **An Inquiri into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (A Riqueza das Nações)**. New York: Random House, 1937, p. 347-348 apud CHANG, 2003, p. 17.

ocidental, mas que só posteriormente foram por eles adotadas, quando já não representavam um movimento em favor da ideia de um mercado internacional livre, porém uma forma de proteção à sua própria economia, que graças ao protecionismo, já se tornara competitiva. Entre esses exemplos, a tardia criação do Banco Central Americano, e 1913; a conquista de liderança tecnológica mundial pela Suíça no século XIX graças à não adoção de uma lei de patentes (proteção à propriedade intelectual); a adoção pela Grã-Bretanha de um conjunto de restrições, privilégios e incentivos de proteção à sua indústria nascente; o protecionismo industrial dos norte-americanos que se transformaram em líderes mundiais da indústria e, após a segunda guerra, “chutaram a escada” preconizando o livre comércio (CHANG, 2003, p. 13-18).

Assim, institucionalidades semelhantes servem para Estados em estágios de desenvolvimento semelhantes. A construção de uma institucionalidade que ajude a promover o desenvolvimento de um país, em qualquer de seus aspectos, depende da compreensão histórica dos processos de desenvolvimento, em geral, e de desenvolvimento institucional, mais especificamente, de modo a que se possam identificar e levar em consideração as limitações, as necessidades, os potenciais e os obstáculos ao desenvolvimento como consequências, justamente, dos movimentos e das interações, conflitos e jogos de interesse que se estabeleceram ao longo dessa história.

Infelizmente, nas últimas décadas, mesmo a economia do desenvolvimento e a história econômica – dois subcampos da economia que dão grande relevância à abordagem histórica – foram abafadas pela predominância da economia neoclássica, que rejeita categoricamente esse tipo de raciocínio indutivo. A consequência funesta disso foi tornar particularmente aistóricas as discussões sobre políticas de desenvolvimento econômico. (CHANG, 2003, p. 21).

Essa lógica aplica-se perfeitamente ao campo em estudo, não apenas pela similaridade dos processos de construção das institucionalidades como também pela interface entre desenvolvimento institucional do sistema de controle e desenvolvimento econômico.

O que se pode perceber é a fundamentação das propostas em prol do desenvolvimento em termos teóricos (por exemplo no que diz respeito aos benefícios do livre comércio) e práticos (por exemplo, a experiência desen-

volvimentista contemporânea dos países orientais), com desconsideração da análise histórica dos processos que efetivamente levaram os países desenvolvidos ao desenvolvimento (CHANG, 2003, p. 21), se reproduz na fundamentação das propostas de um sistema de controle, para um país que ainda se encontra em uma fase incipiente de desenvolvimento social e econômico, estruturado, dimensionado e instrumentalizado em moldes mais rigorosos do que os de países altamente desenvolvidos.

A crença na necessidade de “que todos os países devem adotar um conjunto de ‘instituições boas’ (coisa que, infelizmente, quase sempre significa copiar as norte-americanas), outorgando-se aos países pobres um prazo mínimo de transição” (CHANG, 2003, p. 124) tende a implicar em falhas no processo de adaptação e custos muito elevados e não corresponde à forma como essas instituições foram implantadas nos próprios países desenvolvidos, onde foram fruto de evolução gradual.

É evidente que os países em desenvolvimento não podem se inserir no contexto global se não se adaptarem à tal lógica, mas isso deve ocorrer com base em uma perspectiva histórica. Dessa forma, tomando-se como base o Estado histórico e não o Estado atual dos países desenvolvidos, “os países em desenvolvimento podem aprender com as experiências daqueles sem ter que pagar o custo do desenvolvimento de instituições novas (uma das poucas vantagens de ser retardatário)”. (CHANG, 2003, p. 126).

Nesse sentido nos parece bastante evidente a ineficácia, para fins de aprimoramento da Administração Pública e de auxílio na promoção de desenvolvimento econômico e social, em um país ainda pobre, com baixo desenvolvimento científico e tecnológico e com dificuldades na área da educação básica, de um sistema de controle que atue fundamentalmente por meio de veto e punição, que tenha por foco a irregularidade, e que sobreponha os métodos às metas.

Nesse modelo o discurso do desenvolvimento não é refutado, mas a ele se impõem condições que ou o inviabilizam ou o paralisam, o suspendem estrategicamente, em nome de valores supostamente superiores, que

beiram o sagrado, como o “império da lei” e o “combate à corrupção”, em nome dos quais se mantêm elevados níveis de desigualdade e trava-se o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico. Pode-se aplicar ao sistema de controle externo a mesma crítica que Chang (2003, p. 141) faz à apologia enfática, no discurso contemporâneo pela “boa governança”, a um Judiciário independente: a falta de legitimidade democrática, a qualidade dos julgamentos não apenas sob a ótica da legalidade, mas do ponto de vista dos benefícios reais que sua ação traduz para a sociedade e ainda o custo que o sistema impõe à sociedade.

Sem nos aprofundarmos em uma discussão conceitual sobre o desenvolvimento econômico, mas apenas de modo a situar a atuação do sistema de controle externo nesse processo, é pressuposto que lhe condiciona a capacidade de produção de bens transacionáveis (comercializáveis internacionalmente) de alto valor agregado (industrializados com elevada sofisticação tecnológica) e diversificados. Em síntese:

São ricos e desenvolvidos aqueles países capazes de produzir e vender no mercado mundial bens complexos e sofisticados. São pobres aqueles apenas capazes de produzir e vender coisas simples e rudimentares. Por isso o desenvolvimento econômico pode também ser entendido como a capacidade de uma sociedade de conhecer e controlar técnicas produtivas, especialmente nos mercados mundiais mais relevantes (o que os economistas chamam de bens transacionáveis). (GALA, 2017)

A aquisição dessa capacidade produtiva ocorre em etapas, sendo uma classificação que se aplica ao caso brasileiro a de Walt Whitman Rostow, que elenca cinco estágios:

- 1) A sociedade tradicional, predominantemente agrária e com baixa renda per capita;
- 2) O de formação de pré-requisitos, ainda caracterizado por “atitudes e técnicas produtivas de carácter tradicionais”, mas no qual há um crescimento da taxa de acumulação de capital em relação à de crescimento populacional, qualificação da mão de obra especializada em grande escala, aumento da produtividade com excedentes agrícolas e extrativistas, que financiarão a expansão industrial e

- grandes investimentos em infraestrutura logística, energética e social. Para alguns autores esse estágio se mescla à etapa seguinte;
- 3) A “decolagem” (ou “arrancada”), etapa crucial que dura em torno de duas décadas, na qual “um processo de crescimento contínuo se institucionaliza na sociedade”, a taxa líquida de investimento ultrapassa 10% da renda nacional, há uma diversificação da indústria produtora de bens duráveis e a emergência de institucionalidades promotoras do desenvolvimento;
 - 4) A fase de amadurecimento do crescimento autossustentável, que dura em torno de quatro décadas durante as quais os setores que mais desenvolveram durante a etapa anterior difundem a alta tecnologia para outras áreas, consolidando uma condição econômica na qual pode-se decidir pela produção de qualquer tipo de bem e
 - 5) O consumo de massa, etapa que se caracteriza por renda *per capita* elevada, superação das demandas por alimentação e moradia, com demandas por bens duráveis e serviços de alta tecnologia e uma opção político-econômica por bem-estar e segurança social. (ROSTOW apud MAIA, 2016).

Ainda que esses estágios não sejam firmemente delimitados e se interpenetrem, que exista a possibilidade de alguns setores estarem em estágios diferentes de outros e que o conceito de desenvolvimento não seja universal, a descrição é bastante válida no que se refere a características gerais e, especialmente, do caráter estruturante das fases 2 e 3, indicativos de que a superação dessas etapas deve ser objeto de atenção especial do *establishment* internacional. Ou seja, esse é o momento de se “chutar a escada”.

O Brasil em razão da forte dependência da produção agrícola e extrativista, da ainda incipiente produção de bens de maior valor agregado, de sua condição de exportador de commodities, de sua renda *per capita* mediana, situa-se de maneira geral no segundo estágio, buscando ainda formar os pré-requisitos para o desenvolvimento. Todavia a condição de avanços e retrocessos do país pode ser mais precisamente definida como de oscilação entre as fronteiras com o primeiro estágio (as características de uma sociedade tradicional se evidenciam, por exemplo, na atual e intempestiva discussão sobre a

posição do Governo Federal no sentido de flexibilizar a fiscalização ao trabalho escravo⁸⁸) e o terceiro (com a ainda incipiente diversificação na indústria de bens duráveis).

Dada essa realidade recentemente se procurou produzir, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007, e outras iniciativas do Governo Federal, um avanço mais incisivo para o terceiro estágio, com a fixação de pré-requisitos. São indicadores exemplificativos desse movimento:

- a) O financiamento governamental para formação bruta de capital fixo⁸⁹:

Nos anos 2000, principalmente a partir do governo Lula da Silva, o crescimento econômico, tímido, porém mais dinâmico do que os das décadas de 1980 e 1990, teve como peculiaridade o processo de redistribuição de renda, ou, pelo menos, a queda do Índice de Gini [...]. Ademais, a recuperação econômica a partir de 2004 foi puxada, inicialmente, pelo *boom* de *commodities*, bem como pela expansão da taxa de investimento decorrente da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

Todavia, os efeitos da crise do *subprime* foram acentuados sobre a economia brasileira, devido à abrupta e forte reversão nos fluxos de capitais externos e à desaceleração no mercado de crédito doméstico, ocasionando, assim, uma forte redução do consumo e, principalmente, dos investimentos. [...].

O Governo, na ocasião, agiu de forma rápida e sinalizou claramente o objetivo de adotar políticas (fiscal, cambial e creditícia) anticíclicas

⁸⁸ V.g.: GELANI, F. Analogias com trabalho escravo revelam distanciamento de autoridades com realidade do país. *Jornal do Brasil*, publicado em 12/11/2017. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/11/12/analogias-com-trabalho-escravo-revelam-distanciamento-de-autoridades-com-realidade-do-pais/>>. Acessado em 12/11/2017.

MENDONÇA, H.; OLIVEIRA, R. Entenda as novas regras que reduzem o combate ao trabalho escravo. *El País – Brasil*, São Paulo, publicado em 20/10/2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/19/politica/1508447540_501606.html>. Acessado em 12/11/2017.

AMORIM, F.; AMARAL, L.; BIANCHI, P. Ministra do STF suspende portaria que alterava critérios para trabalho escravo. *UOL – Notícias*, Brasília, publicado em 24/10/2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/24/ministra-do-stf-trabalho-escravo.htm>>. Acessado em 12/11/2017.

⁸⁹ Indicador de quanto as empresas aumentaram os seus bens de capital, ou seja, aqueles bens que servem para produzir outros bens. Indica se a capacidade de produção do país está crescendo e também se os empresários estão confiantes no futuro. Fonte: WOLFFENBÜTTEL, A. *O que é? - Formação Bruta de Capital Fixo*. Ipea, Brasília, publicado em 01/10/2004, ano 1, ed. 3. Disponível em: <http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2045:catid=28&Itemid=23>. Acessado em 03/10/2018.

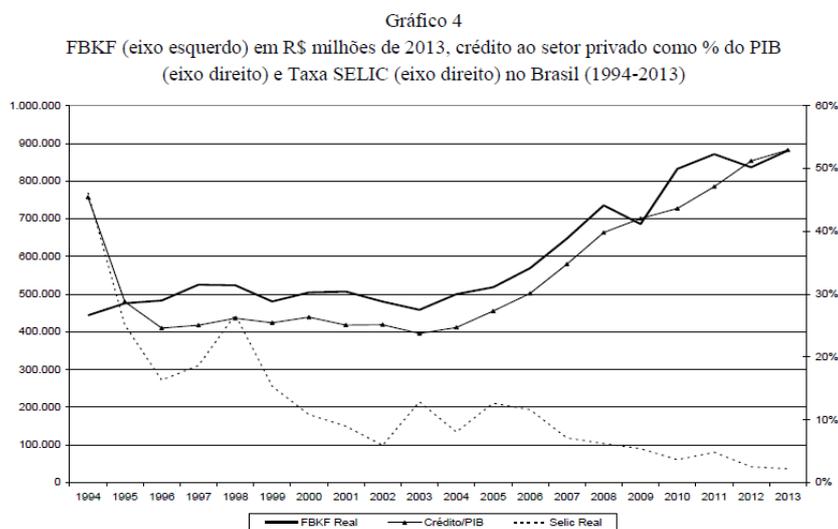
para evitar uma deterioração mais drástica das expectativas, logrando êxito na recuperação econômica no segundo semestre de 2009. [...].

Em particular, o crescimento da FBKF e do consumo privado contribuíram para a recuperação da economia, restaurando a confiança dos agentes e a ampliação do nível de utilização da capacidade instalada da indústria, o que fez o investimento crescer de 17% do PIB (1º trimestre de 2009) para 20,5%, no terceiro trimestre de 2010.

[...]

A relação entre a FBKF [Formação Bruta de Capital Fixo] real, o saldo de crédito ao setor privado como percentual do PIB e a taxa real anual média de juros (SELIC) pode ser vista no Gráfico 4. Há uma fortíssima relação entre a razão crédito/PIB e o investimento real, como esperado pela teoria keynesiana.

[...]

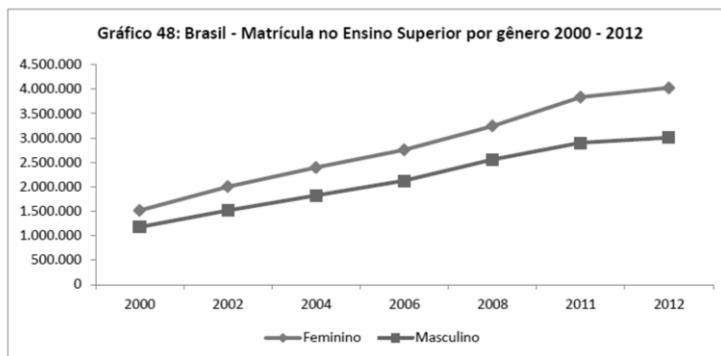


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Ipeadata (2015) e do BCB (2015).

(MALDONADO FILHO, E.; FERRARI FILHO, F. e MILAN, M., 2016, p. 432-433 e 447).

- b) O aumento no número de alunos no ensino superior e os investimentos em pesquisa são indicativos dos esforços em qualificação de mão de obra especializada:

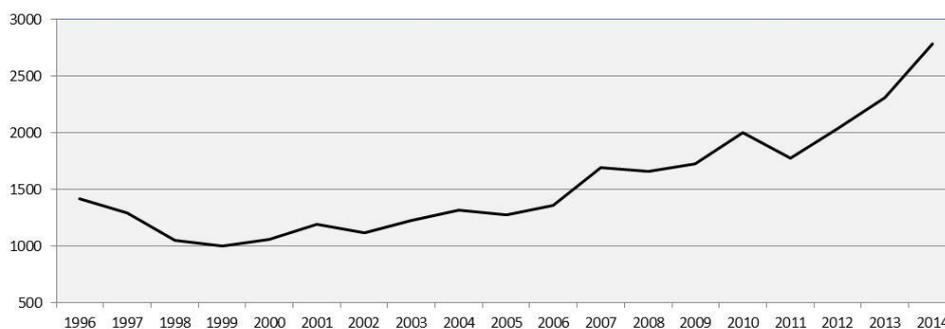
[...] houve um notável aumento da Matrícula no Ensino Superior (Presencial e a Distância) por Gênero entre 2000 e 2012. O Gráfico 48 mostra a evolução desses dados.



Fonte: MEC/Inep/Deed.

(BRASIL. Ministério da Educação, 2014, p. 57).

A evolução dos investimentos em bolsas e em fomento à pesquisa são demonstrados no gráfico 2:



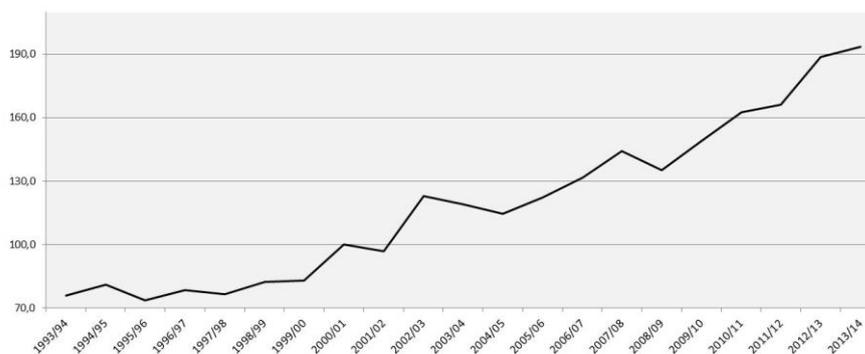
Em milhões de reais, atualizados pelo IPCA/IBGE anual até 2014.

Elaboração pelo autor.

Fonte: CNPQ

Gráfico 2 – Evolução dos investimentos em bolsas e fomento à pesquisa

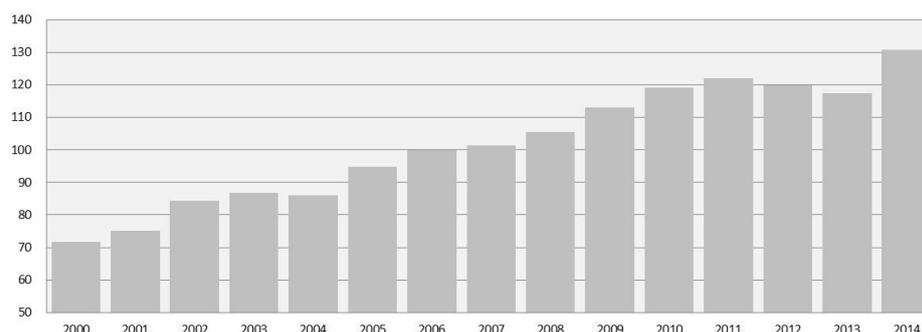
c) O aumento da produção de grãos é um dos indicadores possíveis do aumento da produção rural, conforme indicado no gráfico 3:



Fonte: CONAB

Gráfico 3 – Evolução da produção total de grãos em toneladas por safra

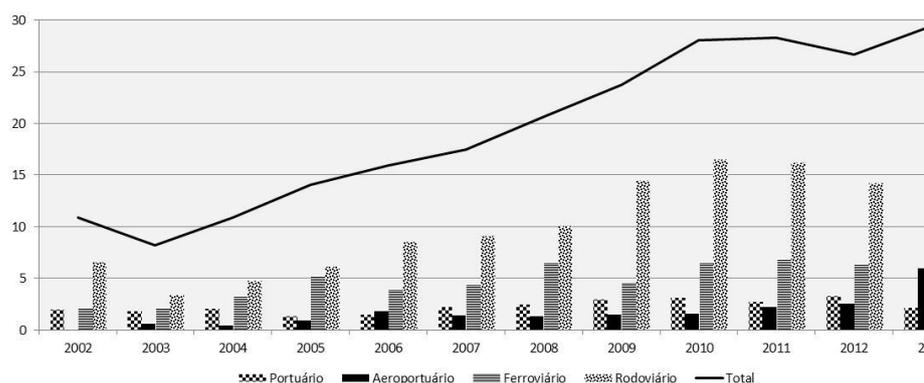
- d) O aumento na produção de petróleo e gás natural, demonstrados no gráfico 4, são indicadores dos esforços para reestruturação e melhorias no setor energético, relevante tanto/ do ponto de vista da infraestrutura, propriamente, quanto do avanço tecnológico, com o domínio da tecnologia para extração em águas profundas (camada do pré-sal, descoberta em 2006):



Fonte: ANP

Gráfico 4 – Produção de petróleo e gás natural em milhões de metros cúbicos

- e) Os investimentos em infraestrutura de transportes, conforme gráfico 5:



Elaborado pelo autor com base nos dados levantados por Campos Neto (2014)

**Gráfico 5 – Investimentos em infraestrutura de transporte
Evolução do total (público e privado) por modal em R\$ bilhões**

Assim são identificáveis diversas iniciativas e resultados representativos do processo de construção de requisitos para o desenvolvimento nacio-

nal a partir de 2003. A maior ou menor consistência de um programa desse tipo dependeria de um pacto interinstitucional em torno do desenvolvimento. Nesse pacto o papel do sistema de controle deveria estar associado à garantia de que os resultados esperados pela sociedade possam ser atingidos por meio da ação dos atores envolvidos na produção. Um controle essencialmente integrado à busca por resultados.

É interessante se observar como no início do maior ciclo de desenvolvimento do país, na Constituição de 1934, previu-se a necessidade de que o controle atuasse justamente com esse viés, como um dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, em evidente tentativa de se deslocar a ação dessa burocracia do exercício do veto para uma forma mais colaborativa em relação ao desenvolvimento nacional. Entretanto a compreensão de que a natureza desse sistema seria incompatível com essa lógica de cooperação, simbolizada no episódio da rejeição das contas de 1936, houve uma inflexão radical na Constituição de 1937 que esvaziou as atribuições desse sistema. Coincidentemente o país experimentou seu maior ciclo de crescimento nessa fase:

As políticas getulistas somadas ao plano de metas criaram o maior período de crescimento da história do país, quase 30 anos. A Petrobras, CSN, BNDES e tantos outros marcos do Brasil foram criados nessa fase. O plano de metas de JK lançou as bases de infraestrutura rodoviária, ferroviária e energética que usamos até hoje. A construção de Brasília iniciou a integração da região central do país com o arco litorâneo das cidades da época colonial. (GALA, 2016).

Também é relevante a previsão, na Constituição de 1946 (artigo 24), da possibilidade de criação de órgãos de assistência técnica a municípios, concretizada já na fase final desse grande ciclo de desenvolvimento, a partir de proposta surgida em 1954, em congresso realizado em Fortaleza, com a criação do Conselho de Assistência Técnica aos Municípios do Ceará, incumbido de colaborar e prestar assistência em estudos, no planejamento e na execução de programas municipais. Posteriormente esse conselho técnico foi substituído pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, processo concluído em 1992, já na vigência da atual constituição.

O segundo ciclo de desenvolvimento econômico ocorreu, com agravamento substancial das desigualdades sociais, durante o governo militar (GALA, 2016), e também com um sistema de controle combatido.

Quando o país volta a crescer no início dos anos 2000, o “terceiro grande ciclo de crescimento da economia brasileira” (GALA, 2016) se inicia sob um sistema de controle bem estruturado, em moldes preconizados pelo *establishment* do “consenso de Washington”, e com atuação focada essencialmente na identificação de irregularidades. Do ponto de vista da promoção do desenvolvimento nacional é evidente a ineficácia desse modelo, de um controle rigoroso que busca punir as falhas que ocorrem no seio de uma burocracia em estruturação. Inversamente, é clara a eficácia desse modelo na contenção do desenvolvimento, na redução de seu ritmo e na dispersão das energias destinadas ao processo.

3.6. A Relação com a Mídia

A relação do sistema de controle com a mídia se dá de modo a promover o fortalecimento controlado da institucionalidade pública encarregada da contenção do desenvolvimento e garantir a aceitação desse processo pela opinião pública e por setores socialmente influentes.

Cientes de sua importância na opção feita pelo sistema de controle de se tornar conhecido e institucionalmente fortalecido junto à opinião pública, as empresas de mídia, por meio da divulgação sistemática de determinados assuntos e da divulgação de posições intermediárias (anteriores à decisão final) de áreas técnicas, pressionam esses órgãos à tomada de decisões em determinados sentidos. Ou seja, em um processo cujo tema vem sendo abordado na mídia sob determinado enfoque, e no qual uma posição de auditoria anterior à apresentação de justificativas é vazada e divulgada em diversos veículos de comunicação como se fosse a “opinião oficial” do órgão, impõe restrições à independência necessária ao julgamento.

A reiteração desse processo ajuda a construir na sociedade uma opinião pasteurizada, de modo que o processo de aquisição de musculatura

institucional pelos Tribunais de Contas se fortalece não apenas com a divulgação de suas ações, mas com a divulgação de determinadas ações em sintonia com o que as empresas de mídia consideram de seu interesse.

Assim, a mídia estabelece uma relação com o sistema de controle em que o pauta e pressiona a focar determinadas ações e tomar determinadas decisões, divulga essas ações e decisões promovendo o reconhecimento social do sistema e ao mesmo tempo o tornando refém desse processo e constrói o discurso a ser assimilado na formação de uma tendência à unanimidade.

Como esse processo interfere negativamente nas expectativas da sociedade ao limitar o desenvolvimento, faz-se necessária a desambiguação desse quadro, o que se baseia em quatro pontos: desagregar a relação lógica entre exercício de poder e responsabilidade (o sistema de controle exerce o poder de fiscalização, mas não tem responsabilidade sobre os resultados); supervalorizar as questões relativas à governança em detrimento dos resultados do governo; conferir baixa visibilidade aos problemas sociais e promover o deslocamento do processo avaliativo dos espaços democráticos para os tecnocráticos.

3.6.1. Poder sem Responsabilidade

Um primeiro aspecto dessa desambiguação é a desintegração da relação evidente e natural entre exercício de poder e responsabilidade. A rigor, o exercício do poder implica em responsabilidade do agente, enquanto pessoa, ou do sistema que o exerce. O fortalecimento de um sistema que atua sobre o desenvolvimento presume, dessa forma, a responsabilização desse sistema, nos limites de sua atuação, pelos resultados alcançados nesse processo.

Analisando as relações de controle na Administração Pública, Ana Cláudia Piquet (2006, p. 11) descreve que em sua pesquisa identificou que gestores se ressentem de maior apoio dos auditores e que a responsabilidade pelos resultados de programas deve ser compartilhada por todos, a partir da consideração de que a Administração Pública é um grande sistema organizacional comprometido com a qualidade do serviço público. Outros argumentos,

utilizados por gestoras entrevistadas, foram os de que “a responsabilização é um dos pré-requisitos da administração gerencial” e de que todos deveriam ser responsabilizados pelos resultados, sendo “muito cômodo apontar falhas”. Já os auditores, encarregados da fiscalização, obviamente, não concordam com sua responsabilização, a não ser no que diz respeito à elaboração do relatório de auditoria. Os argumentos passam pela independência que deve ter a auditoria (que colidiria com a responsabilização); pela subjetividade e pela possibilidade de opiniões diversas sobre um mesmo ponto, entre auditores, de modo que não havendo “uma única melhor forma de fazer” não há como responsabilizar o auditor (idem, pp. 72-75).

Exemplo dessa assimetria no processo de responsabilização foi a paralisação das obras do conjunto habitacional “Cidade do Povo”⁹⁰, com dez mil habitações, em Rio Branco, capital do Acre, determinada pelo TCU em decisão cautelar de 04/06/2013, a partir de representação do Ministério Público datada de 18/01/2013. O cerne da representação dizia respeito à adoção de credenciamento⁹¹ ao invés de licitação, ao critério de classificação das construtoras baseado em análise de risco, com o que a auditoria do TCU não concordou. Um dos argumentos que sustentou a paralisação da obra foi a informação da regional do TCU no Acre de que as obras ainda não haviam sido iniciadas. Notificado, o Governo do Acre esclareceu que as obras já estavam em estágio avançado, juntando fotos, e que sua paralisação implicaria em prejuízos ambientais, urbanísticos, sociais e econômicos, com o que foi revogada a paralisação, em 26/06/2013. Portanto, entre a representação e a paralisação da obra decorreram quase cinco meses, que não foram suficientes para que a auditoria constatasse que as obras estavam em andamento. Entre a suspensão da obra e sua retomada, decorreram 22 dias, o que evidencia que uma visita prévia à obra ou a solicitação de informações ao Governo do Acre teriam evitado a medida.

⁹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC 1007/2013-0. 22/11/2017. Disponíveis em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=1007&p2=2013&p3=0>>. Acesso em 05/11/2017.

⁹¹ Sinteticamente, é uma forma de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, quando se convidam várias interessadas que se credenciam para realizarem o objeto contratado a um preço pré-fixado, de modo que não há, tecnicamente, licitação (disputa por lances). Esse tipo de contratação se baseia no *caput* do artigo 25 da Lei 8.666/1993.

A paralisação da obra foi divulgada pela mídia sob um enfoque de que o governo procurava se isentar da responsabilidade pelas irregularidades conferindo um caráter político à representação, em matéria com o título: “A Culpa é da Oposição”⁹².

Nesse tipo de situação não há qualquer consequência para a auditoria ou para os ministros do TCU, que tomam as decisões. Os prejuízos com desmobilização das equipes de trabalhadores, segurança da obra, perdas de serviços de terraplanagem em razão de chuvas ou situações similares, atrasos na fruição do bem, por exemplo, não são dimensionados e nem considerados na suspensão, com os quais o Estado deve acabar arcando.

O problema dessa lógica de responsabilização assimétrica (apenas a do gestor pode gerar multas, perda de cargo e ressarcimento) é a inconsequência que acaba por contaminar o processo de auditoria. A acusação infundada, a crítica mal feita, a recomendação incompetente não geram consequências ao auditor, que acaba interpretando o processo de auditoria como um “direito”.

Ocorre que a sucessão de eventos similares e a reiterada crítica de gestores, juristas e estudiosos tende a evidenciar a ineficácia do sistema de controle, provocando a sensação social de que também ele deve ser responsabilizado pelos insucessos da administração que controla. Esse desgaste ocorrerá com intensidades e em momentos diferentes de acordo com os atores que analisam a atuação do controle, sendo que os mais próximos, mais qualificados tecnicamente e mais comprometidos com o processo de desenvolvimento identificam melhor a relação de responsabilidade.

Dessa forma, no curto prazo a ausência de resultados pode ser relevada, mas no médio e longo prazos a imputação de responsabilidade tende a ser inexorável.

⁹² VENICIOS, M. A culpa é da oposição. **Ac24horas**, Rio Branco, 06/06/2013. Disponível em: <<https://www.ac24horas.com/2013/06/06/cesar-messias-culpa-oposicao-por-pedido-de-embargo-de-obras-da-cidade-do-povo/>>. Acessado em 10/11/2017.

Ocorre que a funcionalidade do sistema do controle é histórica e essencialmente mais atrelada ao *establishment* neoliberal do que ao corpo social do país, pelo qual, todavia, deve ser reconhecido como integrante fundamental da institucionalidade democrática. Assim, há a necessidade de se equilibrar a funcionalidade real (contenção do desenvolvimento) e a funcionalidade formal (bons resultados para a sociedade), o que depende do equilíbrio entre a duração do ciclo de ações governamentais de viés desenvolvimentista e do “prazo de validade” da imunidade do sistema em relação à responsabilização social.

Piquet, em 2006, percebeu o seguinte:

A auditoria de legalidade não vem atingindo os resultados esperados pela sociedade, apresentando baixo valor agregado. Os auditores se sentem insatisfeitos com a falta de efetividade de seu trabalho, e os gestores têm receio da auditoria e consideram os auditores um grupo antagônico. Por outro lado, a imprensa vem divulgando uma série de irregularidades no serviço público, grandes somas de recursos desviados, pessoas denunciadas, enfim, a sociedade se pergunta onde estava o controle que não evitou que essas irregularidades acontecessem. As críticas vêm de todos os lados. (PIQUET, 2006, p. 86).

Como se constata, a autora identifica a ameaça de uma responsabilização social sobre o sistema de controle decorrente da ausência de resultados. Há, inclusive, uma cobrança interna dos próprios auditores no mesmo sentido. Não há contradição entre essa cobrança e a atuação do sistema na contenção do desenvolvimento, pois como explicado no subtítulo “3.1 – Do Estado Moderno ao Estado Contemporâneo”, essa adesão “independe de qualquer decisão desse corpo burocrático, mas do acoplamento automático que decorre do processo histórico”, sendo mesmo imune a eventuais dissensões. Todavia a percepção da autora nos parece se limitar à questão das irregularidades (“onde estava o controle que não as evitou?”).

Em razão dessa compreensão, propõe um agravamento da responsabilização, defendendo uma “auditoria de resultados” não focada na promoção de resultados, mas na ideia de que, “se não cumprir metas, o gestor deve ser responsabilizado, objetivamente”. De maneira simplificada, a “responsabilidade objetiva” é a “responsabilidade sem culpa”, conceito que faz sentido em determinadas relações civis, como por exemplo na exploração de uma ati-

vidade econômica⁹³ ou mesmo na relação entre Administração Pública e Administrados, mas sempre nesse sentido de exercício de atividade. Não há fundamento lógico para a responsabilização objetiva de um servidor público porque determinadas metas não foram atingidas, o que, inclusive, encontra amparo na Constituição Federal⁹⁴.

Segundo a autora o auditor deveria também ser responsabilizado “objetivamente” por falhas técnicas, pela qualidade do trabalho e do planejamento e pela metodologia utilizada. Embora use o termo “responsabilidade objetiva” a caracterização remete à responsabilidade subjetiva decorrente de culpa por imperícia, o que mantém a assimetria.

Nos parece inegável, porém, que o trabalho de Piquet propõe um avanço significativo nas relações entre controle e gestão quando propõe que o termo *accountability* deve estar associado à “imposição, pelo sistema, de visibilidade e transparência, um sentimento interiorizado de que cada um faz parte da solução, ou seja, trata-se da responsabilidade subjetiva assumida interiormente pelo auditor e gestor perante os cidadãos” (2006, p. 10)

A desintegração da relação entre poder e responsabilidade se dá, assim, justamente, pela construção de um discurso em que a sociedade é satisfeita não na medida em que suas demandas são atendidas, mas na medida em que pessoas são punidas por isso. Assim, a um só tempo desvincula-se a atividade do controle dos resultados efetivos em prol da sociedade e inibem-se as atividades de gestão, produzindo-se na sociedade o desejo por penalizações ao invés do desejo de melhorias nos programas.

O sistema de controle não se apresenta, desse modo, funcional aos interesses da sociedade, mas solidário com ela em suas mazelas, assemelhando-se a um “porta voz” da sociedade na medida em que traduz a indigna-

⁹³ Por exemplo, se um passageiro de ônibus sofre uma lesão por acidente durante o percurso, a empresa de transporte de passageiros é responsabilizada objetivamente, mesmo que não haja culpa de seus agentes, o que encontra sustentação lógica no fato de que, ao explorar a atividade, submeteu-se aos riscos do negócio, podendo incorporar os danos daí existentes em uma avaliação de riscos incluída no preço.

⁹⁴ Art. 37, § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, **assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.** (g.n.).

ção social por meio de “protestos qualificados” pelo conteúdo punitivo. Nas palavras de Renato Janine Ribeiro, “o protesto expressa a liberdade, o poder exige a responsabilidade” (2017, p. 11).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, estimula essa conduta com o programa “Fiscalize com o TCESP”, em que se disponibiliza um aplicativo para que o cidadão apresente denúncias.

19/10/17 – SÃO PAULO – A atuação dos cidadãos brasileiros em relação à fiscalização do uso do dinheiro público cresceu quando comparada a 2016. O aplicativo ‘Fiscalize com o TCESP’, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) já atingiu, este ano, 732 denúncias, o que representa um aumento de 233% em relação às 220 ocorrências registradas no ano passado⁹⁵.

Os portais dos Tribunais de Contas dos Estados divulgam julgamentos com punições que são repercutidas pela mídia e, posteriormente, a matéria que saiu na mídia é repercutida pelo Tribunal de Contas, como por exemplo:

No site do TCE-SP⁹⁶:

Tribunal pleno analisa 43 processos da Ordem do Dia

23 TC-000515/026/14 Município: Ribeirão Preto.
 Prefeito(s): Darcy da Silva Vera e Mario Vieira Sampaio Filho.
 Exercício: 2014.
 Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 29-11-16, publicado no D.O.E. de 27-01-17.
 Resultado: CONHECIDO. NÃO PROVIDO.

No site “G1”, do grupo Globo⁹⁷:

Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014

⁹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Aplicativo ‘Fiscalize com o TCESP’ recebe 732 denúncias este ano.** São Paulo, 19/10/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-aplicativo-fiscalize-com-tcesp-recebe-732-denuncias-este-ano>>. Acessado em: 13/11/2017.

⁹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Tribunal pleno analisa 43 processos da Ordem do Dia.** São Paulo, 10/11/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-pleno-analisa-43-processos-ordem-dia>>. Acessado em 13/11/2017.

⁹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/em-reexame-tce-reforca-rejeicao-de-contas-da-prefeitura-de-ribeirao-preto-em-2014.ghtml>>. Acessado em 13/11/2017.

G1- Ribeirão e Franca: Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014

No site do TCE-SP⁹⁸:

TCE na Mídia

G1- Ribeirão e Franca: Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014

Segue *link* para a matéria no site “G1”.

Na matéria jornalística informa-se que “Esta é a quarta prestação de contas do governo Dárcy a ser rejeitada pelo TCE. Anteriormente, já tinham sido reprovados os orçamentos executados em 2010, 2012 e 2013”, o que evidencia a ineficácia do sistema de controle na prevenção ou correção de problemas, mas o texto mantém o foco nas irregularidades e punições à Prefeita, inclusive por outras questões, na esfera judicial.

Assim o TCE-SP, por exemplo, “cumpre” sua missão institucional de “fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade” rejeitando reiteradamente as contas.

3.6.2. Opção pela Corrupção

A materialização dessa desintegração do binômio “poder-responsabilidade” se dá pela construção de um discurso segundo o qual o “problema nacional” está ligado à corrupção e somente se resolve com base em uma ação cada vez mais rigorosa dos sistemas de controle, em sentido amplo (Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário), no sentido de uma tolerância cada vez menor com quaisquer desvios de conduta em relação aos protocolos, por sua vez cada vez mais rígidos.

Como já vimos em capítulos anteriores, a crítica à corrupção foi utilizada como argumento para promoção do golpe militar de 1964 e, no início da década de 1980, para enfraquecer esse mesmo regime. O mesmo passou a

⁹⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **G1- Ribeirão e Franca: Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014**. São Paulo, 13/11/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-g1-ribeirao-e-francaem-reexame-tce-reforca-rejeicao-contas-prefeitura-ribeirao-preto-2014>>. Acessado em 13/11/2017.

ocorrer quando, após o governo de Fernando Henrique Cardoso, concluído em 2002, o pacto em torno do “consenso de Washington” se arrefeceu, com medidas governamentais pela retomada do crescimento nacional e redução das desigualdades sociais.

Dois pontos são fundamentais, aqui: o primeiro é o de que não se pretende negar a participação dos governos que se seguiram à fase neoliberal em atividades de corrupção, reconhecendo-se sua responsabilidade tanto na participação direta quanto na adoção de uma postura que separou a questão ética das questões econômicas e sociais, o que ajudou a construir e a fortalecer a tese do combate à corrupção como grande questão nacional; o segundo é o de que não se pretende negar a importância do combate e da prevenção à corrupção, mas compreendê-la também como consequência e não apenas como causa e, muito menos como principal causa, do subdesenvolvimento e da desigualdade.

Com relação ao primeiro ponto, nos valemos da experiência do ex-Ministro da Educação da presidenta Dilma Roussef, Professor Renato Janine Ribeiro, que no capítulo 9 de “A boa política” (2017, p. 104-105) discorre:

Entre sua fundação, em 1980, e seus primeiros tempos na presidência da República, o Partido dos Trabalhadores (PT) se beneficiou – e também sofreu – de uma imagem fortemente ética. Essa imagem lhe conferia um prestígio, um sucesso de estima que poucos partidos tiveram no país. Mas também o prejudicava. Era visto como defensor de causas utópicas. [...] A muitos incomodava que ele, por exemplo, não se aliasse a partidos mais moderados, como o PSDB ou o PMDB, porém essa irritação se traduzia mais ou menos como uma pergunta: *precisa ser tão ético assim? Não pode fazer acordos?* Em suma, questão, no caso do PT, não é que fosse pouco ético – é que era ético demais. A tal ponto que elegê-lo seria um risco. [...].

O fator ético era essencial na imagem o PT. Consistia em dois pontos fundamentais: um, a denúncia da pobreza e da miséria como elementos fortemente injustos da sociedade brasileira; dois, o ataque à corrupção. Em seus momentos mais puros – e ingênuos –, o partido parecia compartilhar uma crença muito difundida no Brasil, segundo a qual a razão única de nossos males é a corrupção [...].

Sabe-se que a corrupção tem um custo alto, porém não é só ela que atrasa o desenvolvimento do país. O dinheiro desviado não é suficiente para as tarefas de que precisamos.

Após ser derrotado em três eleições presidenciais com essa postura, o partido venceu a quarta fazendo “concessões necessárias” para as “mudanças necessárias”. Adotou uma política de alianças, reduziu o radicalismo econômico, assumindo o respeito a contratos e a acordos internacionais antes compreendidos como “lesivos ao país” e transferiu o foco do *marketing* político de emoções negativas, como a ira, para positivas, como a alegria. A partir do primeiro governo do Presidente Lula da Silva houve “uma mudança de postura no partido que reduziu o alcance do tema ético”. (RIBEIRO, 2017, p. 104-106).

Com isso o discurso de que “tornar o Brasil socialmente justo seria a mesma coisa que torna-lo eticamente honesto” se desfez. O fundamento de que a injustiça social é o problema que impede o país de melhorar, o que inclui, mas não se limita à questão da corrupção, se desfez quando o PT, promovendo a inclusão social, passou a enfatizar a melhoria de vida, “mas não elaborou uma narrativa ética de suas políticas”.

Após escândalos de corrupção minando a imagem do governo, na campanha de 2006 a oposição pode “utilizar a ética como argumento contra o PT”, o “que teria sido *impossível*, meros quatro anos atrás”, com o *slogan* “por um país decente, Alckmin para presidente” (idem, pp. 105-107).

A direita foi muito hábil na cartada ética. Ela se concentrou no tema da corrupção. Em nenhum momento trouxe à baila a inclusão social. Vimos que ética, para o PT na oposição, se compunha do encontro da honestidade no trato do dinheiro público com a justiça social. A direita sabia que, se a inclusão social fosse o grande tema ético, ela perderia para os governos petistas. Mas, como nem o próprio partido conferiu esse caráter à inclusão, as questões morais e éticas ficaram todas no campo da corrupção, no qual a direita conseguiu hegemonia. (idem, p. 107).

Quanto à compreensão da corrupção como um dos problemas a serem superados no país, mas não como a “causa primordial” dos males brasileiros, é oportuna a lição de Jessé de Souza. Essa ideia se funda na visão su-

postamente crítica de que o Brasil é vítima de um “mal de origem” fruto da herança patrimonialista portuguesa (SOUZA, 2009, p.99), em função do que o Estado seria conduzido sob uma “gestão da política baseada no interesse particular por oposição ao interesse público” (idem, p. 97). Todavia essa forma de dominação, que em Weber decorre de uma compreensão histórica, e que se identifica, por exemplo, em monarquias antigas, não é compatível com o Estado contemporâneo, onde há o apartamento da política como esfera autônoma da econômica, com o “contexto de economia monetária avançada” ou com o “império, ainda que incompleto, do direito formal positivo como o do Brasil do século 20” (idem, p. 111). Como para o público leigo em geral “a complexidade do funcionamento do Estado ou do mercado capitalista está literalmente além de qualquer entendimento”, assim como qualquer área técnica especializada (“como a medicina e a engenharia”), essa formulação é eficaz ao “travestir de cientificidade’ percepções generalizadas no senso comum” (ibidem), além de eliminar a percepção da responsabilidade social pelo subdesenvolvimento e pela desigualdade.

É bastante clara a forma como essa interpretação dialoga com a ideia do “poder sem responsabilidade”, ao mesmo tempo em que consegue substituir, na burocracia do sistema de controle, uma perspectiva de conhecimento científico e especializado acerca dos problemas mais amplos do Estado, pelo senso comum. Isso decorre tanto dos fatos de que a elaboração desse discurso se vale de métodos científicos extremamente eficazes e de que sua aplicação é feita por uma mídia profissional que dispõe de amplos recursos (CHOMSKY, 2014, p. 14), quanto do processo de captura dessa burocracia pelo ideário neoliberal, por intermédio da mídia que promove sua aquisição de “musculatura institucional”. Desse modo, embora temas específicos sejam abordados com profundidade técnica pelas auditorias, a “visão geral” sobre os problemas nacionais e sobre o fenômeno da corrupção não se distingue da que tem a sociedade em geral.

É também bastante clara a funcionalidade ao neoliberalismo da “tese patrimonialista” que, ao situar no passado o problema do país, reduz a percepção das causas, interesses, contradições e consensos injustos atuais, que não se ligam a esse “mal de origem”, funcionando como “muletas emocio-

nais” que legitimam nossa condição social, expulsando “o mal num ‘outro’ abstrato e distante” que integra e controla o Estado.

É isso que explica, apesar de sua evidente fragilidade científica, a sedução da noção de patrimonialismo entre nós, tornando-a não apenas a categoria central das ciências sociais, mas também do debate público político brasileiro há quase oito décadas. (SOUZA, 2009, p. 114).

Assim a sacralização do combate à corrupção e sua elevação ao núcleo central das causas dos problemas nacionais se presta, na realidade, a manter e não a superar privilégios, impossibilitando o reconhecimento e a atuação sobre as causas reais do subdesenvolvimento:

O patrimonialismo é a nossa “ideologia” política por excelência, na medida em que ela nos explica o mundo de modo fácil e coerente (a coerência não tem nada a ver com a verdade ou a evidência de uma ideia) sendo, ao mesmo tempo, a melhor maneira de manter privilégios arraigados entre nós. Melhor ainda, a tese do patrimonialismo permite defender privilégios, ou seja, ser uma “ideologia conservadora” de iniquidades, ao mesmo tempo em que dá a impressão de ser “crítica” da realidade. A meu ver é precisamente esse “golpe de mestre” de ter conseguido transformar uma ideia conservadora e que, na verdade, assegura a permanência de privilégios injustos, com a “aparência” de crítica social, o que explica, a despeito de sua fragilidade teórica evidente, a extraordinária longevidade e eficácia dessa ideia entre nós. Como foi e como é ainda possível se passar por avançado e crítico quando se é conservador e mesquinho?

Essa questão central nos leva à relação entre a tese do patrimonialismo e o liberalismo brasileiro⁹⁹. (SOUZA, 2009, p. 129).

Dessa forma, não se trata, refirmamos, de se negar a existência de grupos internos ao Estado (políticos e burocratas) ou que com ele mantém relações diretas (fornecedores) e que se aproveitam desse acesso para se apropriarem do patrimônio público ou obter qualquer tipo de vantagem ilícita.

⁹⁹ No contexto, esclarece o autor:

Existem vários tipos de liberalismo. Nos Estados Unidos, por exemplo, chama-se de “liberais” precisamente àqueles, majoritariamente no partido democrata, que se preocupam em diminuir a também gigantesca desigualdade da sociedade americana. [...] Mas, no Brasil, o liberalismo tem um sentido e um lugar preciso [...], o ideário do mercado em expansão e das classes que ganham com essa mesma expansão (SOUZA, 2009, p. 129).

Trata-se de dar a essa questão a devida relevância relativa e de se reconhecer a supremacia da questão da desigualdade e do subdesenvolvimento, enquanto consequências da submissão da sociedade brasileira e de suas instituições aos interesses liberais, aos quais são funcionais.

A ideia de que a “corrupção” (em um sentido usualmente adotado e muito mais amplo, de “falta de ética” na política) é a causa das desigualdades e do subdesenvolvimento é inerente a uma condição na qual justamente os que se beneficiam das desigualdades e do subdesenvolvimento é que definem o que é corrupção, excluindo da dimensão ética a miséria, as injustiças sociais, o subdesenvolvimento e a submissão do Estado a interesses internacionais.

Por esse motivo, provavelmente, o principal índice de “medida da corrupção” não mede a corrupção (que na verdade não é possível de ser adequadamente medida por ser clandestina), mas sua percepção, e é “elaborado pela Transparência Internacional, basicamente a partir de consultas a empresários” (RIBEIRO, 2017, p. 106), dirigentes de grandes corporações internacionais. Dessa forma o aumento dessa “percepção” pode decorrer efetivamente do aumento da corrupção, mas também do combate mais eficaz a ela, da maior liberdade que um governo dá para que se toque nesse assunto, da maior exposição na mídia e do maior incômodo que o que se decide chamar de corrupção em dado contexto pode causar ao público pesquisado. E pode diminuir, ou sequer existir, quando não seja interessante divulgá-la, por exemplo. O discurso esconde, de fato, uma ética seletiva, na medida em que as questões centrais ligadas à justiça social são desconsideradas.

Com a ideia de ética dissociada das questões centrais de injustiça social e desenvolvimento, o combate à corrupção será sempre infrutífero no que tange a resultados sociais. Mas como ela é funcional ao sistema, desenvolve-se uma lógica segundo a qual deve ser cada vez mais combatida, com penas mais graves, maior número de pessoas punidas e maior número de condutas tipificadas, o que, em muitos aspectos, tende a atravancar o funcionamento normal do Estado.

Esse contexto tende a levar a um esgarçamento do modelo de “opção pela corrupção”, pois em determinado momento é provável que os interesses do capital sejam reconduzidos ou alçados ao nível de protagonismo desejado. Todavia, ainda que o acoplamento do sistema de controle a esses interesses seja histórico e automático, ele não se dá, no que diz respeito aos aspectos operacionais, de forma instantânea. O sistema continua funcionando em função daquela opção, até porque não é consciente, especialmente no nível pessoal. Ou seja, a instituição burocracia é acoplada, mas o indivíduo burocrata, não necessariamente; e ainda que o seja provavelmente não tem consciência disso, acreditando firmemente na “opção pela corrupção” como solução dos principais problemas do país.

Criam-se, então, situações que acabam por legitimar, subjetivamente, a corrupção por parte daqueles que, entendendo não suportáveis determinadas exigências, veem no suborno a agentes públicos uma alternativa factível para satisfação de suas demandas. São as consequências do combate à corrupção como panaceia nacional retroalimentando o próprio ciclo da corrupção, movimento que acaba por produzir um quadro em que quase todas as instituições são contaminadas, sistemicamente ou pela exposição de escândalos reais ou supostos, não sendo mais possível se identificar, com segurança, a efetividade e o grau de envolvimento de cada grupo.

Nesse contexto, a existência de um sistema de controle que tem por foco o combate à corrupção traz o pressuposto implícito de que quem controla não se corrompe, o que obviamente é uma ilusão, pois quanto mais complexo e quanto maior o número de intermediários em um sistema, maiores são os “incentivos” à busca de alternativas externas à lógica formal desse sistema.

Quando a satisfação dos interesses do capital se aproxima do nível “ótimo”, havendo coincidência com um momento de esgarçamento, a funcionalidade do sistema de controle ao modo de produção se reduz, de modo que o próprio sistema passa a ser também objeto de denúncias. Começa a se construir uma imagem de ineficácia não apenas no que diz respeito a cooperação com a superação das desigualdades sociais, do subdesenvolvimento e dos

problemas da Administração Pública, mas do próprio combate à corrupção, de que o controle supostamente participa, como nos exemplos abaixo:

No site “G1”, do grupo Globo:

Recém-empossado, conselheiro do TCE-SC responde a ação por improbidade administrativa (10/11/2017)¹⁰⁰

Justiça aumenta condenação de conselheiro do Tribunal de Contas do DF por improbidade (21/06/2017)¹⁰¹

Jonas Lopes dá detalhes da corrupção dentro do Tribunal de Contas do Estado [do Rio de Janeiro] (09/10/2017)¹⁰²

Supremo derruba salários acima do teto no Tribunal de Contas de SP (03/12/2012)¹⁰³

STJ abre processo e mantém afastado conselheiro do TCE-SP Robson Marinho (18/10/2017)¹⁰⁴

Supersalários no TJ e no governo Alckmin ultrapassam teto para servidores públicos (09/11/2017)¹⁰⁵

No Tribunal de Contas do Estado, todos os sete conselheiros recebem indenizações mensais que vão de R\$ 4 mil a R\$ 53 mil. Com o acréscimo, os salários do grupo chegaram a até R\$ 75 mil no mês de setembro.

No site do jornal “Folha de São Paulo”

Andrade Gutierrez diz que subornou o Tribunal de Contas de SP (23/06/2016)¹⁰⁶

No site do jornal “O Estado de São Paulo”

¹⁰⁰ PORTAL G1 SC. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/recem-empossado-no-tcesc-conselheiro-responde-a-acao-por-improbidade-administrativa.ghtml>>.

Acessado em: 14/11/2017.

¹⁰¹ PORTAL G1 DF. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/justica-aumenta-condenacao-de-conselheiro-do-tribunal-de-contas-do-df-por-improbidade.ghtml>. Acessado em: 04/11/2017.

¹⁰² PORTAL G1 RJ. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/videos/t/todos-os-videos/v/jonas-lobes-da-detahes-da-corrupcao-dentro-do-tribunal-de-contas-do-estado/6205965/>>. Acessado: em 13/11/2017.

¹⁰³ PORTAL G1 SP. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/12/supremo-derruba-salarios-acima-do-teto-no-tribunal-de-contas-de-sp.html>>. Acessado e 10/11/2017.

¹⁰⁴ PORTAL G1 SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/stj-abre-processo-contr-conselheiro-do-tribunal-de-contas-de-sp-robson-marinho.ghtml>. Acessado em 10/11/2017.

¹⁰⁵ PORTAL G1 SP. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/supersalarios-no-tj-e-no-governo-alckmin-ultrapassam-teto-para-servidores-publicos.ghtml>>. Acessado em: 10/11/2017.

¹⁰⁶ MEGALE, B.; CARVALHO, M. C. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1865633-andrade-gutierrez-diz-que-subornou-o-tribunal-de-contas-de-sp.shtml>>. Acessado em: 10/11/2017.

Escritório do filho do ministro do TCU se notabilizou por atuar na Corte (24/08/2017)¹⁰⁷

3.6.3. Invisibilidade da Sociedade

A manutenção da corrupção e temas afins como suprema questão nacional exige a construção de um processo discursivo que torne as questões sociais invisíveis, pois essa elevação se dá justamente com a finalidade de conter o desenvolvimento de modo a ajustá-lo à agenda de investidores e especuladores internacionais. Assim o combate à corrupção se dá, concretamente, por meio de ataques ao processo de desenvolvimento, em prejuízo, frequentemente, de conquistas sociais.

Tomemos como exemplo algumas experiências sobre a questão da mobilidade urbana, que envolvem pesados investimentos, e que após manifestações nacionais em junho de 2013, iniciadas em função de protestos populares contra aumentos de tarifas de ônibus, se tornou um item importante da agenda do Governo Federal:

Site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (28/08/2014)¹⁰⁸:

Pleno confirma suspensão da licitação do metrô em Curitiba

Com valor de R\$ 18,2 bilhões, o empreendimento havia sido objeto de suspensão cautelar, determinada pela Corte no último dia 22. [...] irregularidades no edital de licitação, como detalhamento insuficiente do objeto da Parceria Público-Privada (PPP); expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento por órgão sem competência legal; e ausência de pesquisa de origem-destino.

Site do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (20/02/2015)¹⁰⁹

Tribunal de Contas suspende editais para obras do PAC em Ribeirão Preto

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) suspendeu 2 (duas) licitações para realização de obras de infraestrutura viária no município de

¹⁰⁷ Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/escritorio-do-filho-do-ministro-do-tcu-se-notabilizou-por-atuar-na-corte/>. Acessado em 14/11/2017.

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pleno-confirma-suspensao-da-licitacao-do-metro-em-curitiba/2730/N>>. Acessado em 14/08/2017.

¹⁰⁹ Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-de-contas-suspende-editais-para-obras-do-pac-em-ribeirao-preto>>. Acessado em 14/08/2017.

Ribeirão Preto, ao valor estimado de R\$ 254 milhões, e que fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal.

[...]

Segundo o despacho do TCE, a decisão foi fundamentada com base em representação interposta pela empresa Capeme Construtora e Incorporadora que, dentre outras impropriedades suscitadas, argumentou haver restritividade quanto às exigências dos editais, o que representa risco à concorrência pública. A representação ainda aponta a falta de planejamento em face à ausência de um Plano Municipal de Mobilidade Urbana para orientar os projetos.

Os dois processos versam sobre a contratação de empresas para elaboração dos projetos - básico e executivo - e execução da implantação de corredores de ônibus e ciclovias em avenidas como Presidente Vargas, Café, Saudade, Costábile Romano, Dom Pedro e Castelo Branco, além do quadrilátero central.

[...]

O relator atentou que a interessada deve se abster de promover qualquer medida corretiva nas licitações até ulterior deliberação por parte do Tribunal de Contas [...].

Site “G1”, do grupo Globo (14/07/2016)¹¹⁰:

Tribunal de Contas suspende a licitação do BRT em Campinas

TCE [SP] apontou irregularidades nos atestados de qualificação das empresas.

Prefeitura informou que não há previsão para a retomada do processo.

Site “G1”, do grupo Globo (14/10/2015)¹¹¹:

TCU aponta sobrepreço em edital de corredor de ônibus em SP

Uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), divulgada nesta quarta-feira (14), revelou sobrepreço de R\$ 27 milhões no edital do Trecho 3 da obra de implantação do corredor de ônibus da Radial Leste, em São Paulo. A licitação já está suspensa, por decisão do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

De acordo com o ministro do TCU Bruno Dantas, além do sobrepreço, a auditoria constatou deficiências no projeto básico, insuficiência do valor do convênio para a conclusão da obra e restrição à competitividade na licitação.

Nesses exemplificados, nenhuma das obras se concretizou depois das suspensões, de modo que a perda da oportunidade de execução significou a perda da obra pela população.

¹¹⁰ Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2016/07/tribunal-de-contas-suspende-licitacao-do-brt-em-campinas.html>>. Acessado em: 14/07/2016.

¹¹¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/tcu-aponta-sobrepreco-em-edital-de-corredor-de-onibus-em-sp.html>>. Acessado em 14/07/2016.

No caso do metrô de Curitiba constata-se que a questão diz respeito a aspectos técnicos ou sanáveis (detalhamento do objeto, diretrizes ambientais e pesquisa), que poderiam ter sido esclarecidos ou corrigidos depois da licitação, sem necessidade de paralisação.

No caso de Ribeirão Preto, embora se tenha argumentado com a garantia de competitividade ao certame, a invocação pela representante da ausência de um plano municipal de mobilidade¹¹², instrumento de longo prazo de elaboração, e a proibição de correção do edital, tornam clara a consequente inviabilização da obra.

Um aspecto relevante a ser considerado é o de que o sobrepreço (orçamento acima dos preços de mercado), um dos pontos mais recorrentes na paralisação de licitações, quando ocorre na fase de publicação da licitação, não significa necessariamente prejuízo, uma vez que as propostas apresentadas pelos licitantes podem e tendem a ser inferiores aos orçamentos elaborados pelo poder público. É por isso que existe a “licitação” – “disputa por lances”.

Nesse sentido, em outro caso similar, também de São Paulo, já no governo do atual prefeito, João Dória, do PSDB (os editais acima foram suspensos na gestão do Prefeito Fernando Haddad, do PT), o Tribunal de Contas da União liberou a obra sob o argumento de que “apesar de o sobrepreço constatado, a escolha do consórcio vencedor se deu com desconto em relação ao valor inicial, o que cobriria o sobrepreço verificado”¹¹³.

Outro aspecto relevante da questão dos sobrepreços na fase de licitação é que o TCU adota, para aferi-los, o chamado “MLPUA - método da limitação dos preços unitários ajustados”, desenvolvido internamente, e cuja definição consta do relatório do Acórdão 3443/2012-P¹¹⁴:

Em essência, tal método caracteriza-se por considerar como débito qualquer pagamento de serviço com sobrepreço unitário, indepen-

¹¹² Em que pese a ausência do plano municipal de mobilidade, os projetos são previamente aprovados por órgãos técnicos do Ministério das Cidades.

¹¹³ Reportagem de Adamo Bazini no site do jornal “Diário do Transporte”, 19/10/2017: “TCU dá aval corredor de ônibus em São Paulo, com ressalvas para prefeitura evitar sobrepreço”. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2017/10/19/tcu-da-aval-corredor-de-onibus-em-sao-paulo-com-ressalvas-para-prefeitura-evitar-sobrepreco/>>. Acessado em: 25/10/2017.

¹¹⁴ Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acessado em: 08/07/2016.

dentemente de o preço global do orçamento estar compatível com os parâmetros de mercado. Em outras palavras, o Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustados parte da premissa de que o preço unitário de nenhum serviço, contratado originalmente ou posteriormente acrescido, pode ser injustificadamente superior ao paradigma de mercado, **não se admitindo nenhum tipo de compensação entre sobrepreços e subpreços unitários.** (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012, p. 10) (grifamos).

Esse método, portanto, não se presta a apurar o sobrepreço em uma obra, mas apenas sobrepreços de itens isolados, de modo que, em tese, uma obra com sobrepreço baseado nesse método pode ter seu orçamento corrigido e passar a ter um preço global maior, caso alguns preços estivessem superestimados e outros subestimados.

Tecnicamente, sobrepreço é uma falha no processo de orçamentação, que corresponde a preços orçados superiores aos adequados, tanto em relação aos valores de quanto às quantidades previstas. É passível de correção durante a licitação (com a apresentação da proposta do licitante), por meio de aditamento contratual ou por ocasião da medição da obra, se decorrente de quantitativos superestimados. Distingue-se do superfaturamento, é o pagamento (não apenas a precificação) a maior.

Em obras públicas os preços de cada item são compostos por parcelas. Por exemplo, o preço de aterro envolve o valor da locação das máquinas conforme o tipo necessário a cada situação, custo logístico, produtividade, custo de mão de obra e outros itens. Há também fatores como risco, despesas financeiras e margem de lucro que incidem sobre a obra como um todo. Portanto, a apuração de sobrepreço não se faz por mera comparação entre “preços de tabela” e preços orçados, envolvendo questões de natureza técnica, naturalmente passíveis de divergências. Nos corredores de ônibus de São Paulo houve divergências entre técnicos da Prefeitura e do TCU no processo de adaptação de tabela própria para obras rodoviárias à realidade urbana da cidade, inclusive quanto à complexidade das obras e estimativa de produtividade¹¹⁵.

¹¹⁵ Acórdãos 2731/2015 – P, 111/2016 – P, 358/2016 – P e 1923/2016 – P. Disponíveis em: www.tcu.gov.br. Acessado em: 08/07/2016.

Por fim o orçamento elaborado pelo poder público, em uma licitação, é uma referência, e não uma definição do preço. A definição ocorre com a disputa entre os licitantes.

Todo esse esclarecimento técnico tem por fim evidenciar a desnecessidade e inadequação de se paralisar licitações com base em sobrepreço, em especial quando se tratam de grandes demandas sociais como é a questão da mobilidade em cidades populosas.

Todavia, o aspecto comum a esse tipo de paralisação é a desconsideração dos prejuízos sofridos pela sociedade, embora seu dimensionamento seja expressamente previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União – LDO para 2015, por exemplo¹¹⁶:

Art. 113. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1o do art. 117, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

I - os impactos sociais, econômicos e financeiros **decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;**

II - os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local **decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;**

[...] (grifamos)

Assim, ao propor a paralisação ou determinar a suspensão de uma obra ou processo licitatório, os Tribunais de Contas deveriam, necessariamente, comparar os eventuais prejuízos decorrentes da execução da obra (sobrepreços e prejuízos à concorrência, por exemplo) aos prejuízos decorrentes da não execução da obra, o que não fazem.

Adota-se, assim, o método de criação de “simplificações radicais’ emocionalmente poderosas” (CHOMSKY, 2014, p. 11) em combinação com a

¹¹⁶ Dispositivos similares são reproduzidos anualmente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União.

já mencionada “fórmula do Vale Mohawk” (CHOMSKY, 2014, p. 21), em que formulações baseadas em conceitos de interesse geral e que só admitem uma única resposta (como por exemplo: “você é a favor de se pagar mais do que o valor devido por uma obra pública?”) escondem prejuízos inegáveis para a comunidade, que poderia melhor avaliar o quadro caso os outros lados da questão fossem apresentados, como por exemplo: “você correria o risco de pagar mais pelas obras do metrô, ou do corredor de ônibus, que são esperadas há anos, em troca da diminuição de seu tempo diário de deslocamento?”. Seria uma questão mais elaborada, mais complexa, mais instigadora da reflexão. Ainda que pagar mais caro possa ser um prejuízo, não é, necessariamente, o maior prejuízo.

3.6.4. Deslocamento da Democracia

Em “Mídia: Propaganda política e manipulação” (2014), Noam Chomsky enxerga o modelo democrático atual como “uma democracia de espectadores”, na qual existe uma “classe especializada”, com “função executiva”, formada por “cidadãos que têm que assumir um papel ativo na gestão dos assuntos de interesse público”, um pequeno grupo cujos integrantes “analisam, executam, tomam decisões e administram as coisas nos sistemas político, econômico e ideológico”; um enorme “rebanho desorientado” cuja função principal é a de “expectador” da ação e que, “de vez em quando”, “tem a permissão para transferir seu apoio a um ou outro membro da classe especializada”, após o que deve “sair de cena e se tornar expectador da ação, não participante”, pois em razão de sua incapacidade “se tentar participar na administração de seus próprios interesses, só vai causar transtorno”. A “domesticação” desse rebanho se dá pela “nova revolução na arte da democracia: a produção do consenso”, em que mídia, sistema educacional e cultura popular, divididas, lhe oferecem “uma percepção razoável da realidade” e também lhe incutem “as convicções certas” (CHOMSKY, 2014, p. 9-10).

O que a “classe especializada” esconde de si mesma é que a autoridade que detém decorre de uma relação de subserviência, às pessoas que têm o “poder de verdade”, as “donas da sociedade”, sendo que sua funcionalidade

dade a ela depende da assimilação de “valores e interesses do poder privado e da conexão Estado-corporação que o representa” (idem, p. 10).

A produção do consenso, como vimos, se dá pela formulação de proposições de interesse geral difundidas pela mídia, pelo sistema educacional e por meio da cultura popular. As questões que dizem respeito aos interesses da sociedade são radicalmente simplificadas criando ilusões que mitigam o exercício do juízo de conveniência, em relação a esses interesses, das medidas adotadas pelas “classes especializadas”. Concluindo, Chomsky (2014, p. 11) entende que:

A propaganda política está para uma democracia assim como o porrete está para um Estado Totalitário. Esta é uma atitude inteligente e vantajosa porque, uma vez mais, os interesses comuns escapam ao rebanho desorientado: ele não consegue decifrá-los.

A participação do sistema de controle nesse processo inclui, assim, o parcial deslocamento do exercício da avaliação democrática das esferas sociais para as esferas tecnocráticas e políticas dos Tribunais de Contas, tanto por meio da inelegibilidade direta quanto por meio da sistemática disseminação de informações de irregularidades. Essa fórmula garante que o sucesso de qualquer governo eleito, que eventualmente se proponha a satisfazer demandas reais da sociedade, dependa menos do conteúdo e dos resultados de suas políticas públicas e mais de sua submissão às formas predefinidas.

A título de exemplo o TCU divulga uma “lista de inelegíveis” que, para as eleições de 2016, contava com 11.175 nomes¹¹⁷.

Dessa forma, as políticas públicas passam a ser avaliadas quase exclusivamente sob a ótica da governança, esvaziando-se a análise acerca da eleição de prioridades e dos resultados, o que inviabiliza ou dificulta o reconhecimento de avanços que possam ocorrer nesse sentido. A satisfação das necessidades sociais se subordina à análise tecnocrática de cumprimento de normas formais, o que promove a visão de equivalência entre propostas políticas essencialmente diversas, quando se submetam de forma similar, ao regramento vigente. Dado que o regramento é sempre pré-estabelecido, o ajuste

¹¹⁷ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/lista-de-inelegiveis.htm>>. Acessado em 12/11/2017.

a ele é tanto mais complexo quanto mais inovadoras forem as propostas, e mais simples quando modelos antigos, já aprovados formalmente, são retomados, ainda que os resultados em termos materiais sejam insatisfatórios.

Do mesmo modo como começa a se desgastar a imagem dos Tribunais de Contas enquanto estruturas eficazes no combate à corrupção, percebe-se a necessidade de se conferir maior visibilidade às instâncias participativas. Alguns Tribunais de Contas, como o de São Paulo, começam a implantar programas com esse viés¹¹⁸, mas ainda no sentido de reafirmar a “opção pela corrupção” e o deslocamento do processo democrático, procurando cristalizá-los no imaginário social oferecendo ao cidadão a oportunidade de atuar como fiscal e colocando a sociedade como uma extensão do sistema de controle.

Uma outra proposta, ainda nova, para avaliação das políticas públicas, é a adoção de um “índice de efetividade da gestão”, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (IEG-M¹¹⁹) com o objetivo de mensurar a qualidade da gestão, com proposta de utilização em todos os municípios do país¹²⁰. Caracteriza-se por elevado conteúdo formal (por exemplo, indaga-se sobre a existência de vários planos, mas não se avalia o conteúdo desses planos), por aspectos quantitativos e não qualitativos (por exemplo, as informações do Programa de Saúde da Família, dizem respeito apenas à forma de gestão – própria ou terceirizada – e à quantidade de integrantes das equipes) e não se parte da realidade local (Franca, com cerca de 347 mil habitantes, responde ao mesmo questionário que Itirapuã, município vizinho, com cerca oito mil¹²¹), de modo que todos são avaliados com base nos mesmos critérios embora suas prioridades possam ser muito diversas.

Desse modo, ao invés de se buscar conhecer a realidade social, as necessidades daí decorrentes e se desenvolver análises que instrumentali-

¹¹⁸ Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-aplicativo-fiscalize-com-tcesp-recebe-732-denuncias-este-ano>>. Acessado em 13/11/2017.

¹¹⁹ Disponível em: <<http://iegm.tce.sp.gov.br/>>. Acessado em 02/11/2017.

¹²⁰ “Presidentes de Tribunais de Contas discutem Índices de Efetividade das Gestões Municipal e Estadual”. Disponível em: <www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/2865-presidentes-de-tribunais-de-contas-discutem-indices-de-efetividades-das-gestoes-municipal-e-estadual-ieg-m-e-ieg-e>. Acessado em 15/11/2017.

¹²¹ Disponíveis em: <file:///C:/Users/oparra/Downloads/Franca-2016.pdf> e <file:///C:/Users/oparra/Downloads/Itirapu%C3%A3-2016.pdf>. Acessados em 05/11/2017.

zem a sociedade para a avaliação qualificada das políticas públicas com base na relação entre necessidades e resultados, há uma indução no sentido de se relegar o conteúdo social dessas políticas a uma condição de menor relevância, a partir de um padrão tecnocrático universal. Há um condicionamento para que a sociedade se conheça a partir do olhar universal do controle, ao invés de o controle procurar conhecer a sociedade, ou as várias “sociedades” e a partir de seu próprio olhar e de suas idiossincrasias.

4. O PROMOEX E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ainda que, como vimos, o acoplamento do sistema de controle brasileiro ao neoliberalismo internacional tenha raízes históricas e se processe de forma automática, essa imbricação não ocorre apenas de forma automática. A identidade que aproxima os dois sistemas favorece o desenvolvimento de processos racionalmente elaborados, e a funcionalidade estrutural do sistema de controle ao *establishment* neoliberal lhe impõe subserviência aos agentes formais e aos programas desse *establishment*.

Desse modo, todo o movimento que foi visto até aqui em termos de captura e acoplamento do sistema de controle ao ideário neoliberal, submeteu-se, pelo menos a partir do início dos anos dois mil, a uma interação racional e estruturada, que envolveu praticamente todos os Tribunais de Contas do país em uma estrutura descentralizada, mas bastante uniforme no que diz respeito à visão fundamental de país e de sociedade.

As bases dessa interação nascem com a adesão do Brasil às diretrizes do “consenso de Washington”, gradativamente implantado no Brasil a partir do governo Collor de Mello, fortalecido com o Plano Real, em especial a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, e tendo se consolidado, formal e juridicamente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal¹²², em 2000, que prioriza o equilíbrio fiscal com vistas ao pagamento de dívidas e juros (remuneração do capital) por meio do controle de despesas sociais e com pessoal em todas as instâncias administrativas do Estado.

Para garantia de que essa legislação teria efetividade, no final do Governo FHC foram contratados estudos e começou a ser desenvolvido um plano estratégico visando a “adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelos Tribunais de Conta Estaduais e Municipais” (MAZZON e NOGUEIRA, 2002), o que veio a produzir a peça nuclear dessa interação, o “Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX”.

¹²² Lei Complementar 101/2000.

4.1. O PROMOEX

Uma das principais tendências atuais em auditoria pública são as genericamente chamadas “auditorias de desempenho”, que tem por objeto geral a avaliação de resultados (auditorias de resultado) ou processos (auditorias operacionais ou de gestão).

Essa modalidade de auditoria baseia-se no princípio de que ao gestor público cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade (*accountability*), não somente agindo com integridade, mas atendendo a critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

A auditoria operacional ocupa-se, portanto, da avaliação dos fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência, e se as atividades e os programas implementados atingem os objetivos previstos e as metas esperadas. (BASTOS, 2002, p.28).

Segundo a lógica da “auditoria em sentido estrito”¹²³, que ocorre no interesse da organização, com o objetivo de agregar valor à sua atividade e garantir as finalidades institucionais, esse tipo controle concentraria energia na obtenção dos resultados, promovendo aprimoramento da gestão. Em uma visão fiscalizatória o foco seria na responsabilização e na punição, promovendo inibição e retração da inovação. Desde quando, a partir da década de 1980, esse conceito chegou ao Brasil, foi sempre objeto de atenção especial dos órgãos de controle. Em grande parte porque efetivamente encampa uma perspectiva real de um controle mais eficaz e que possa apoiar a Administração Pública na busca de resultados sociais. Mas também porque representa uma forma de empoderamento potencialmente ilimitada, pois significa um avanço no campo da discricionariedade, campo tradicionalmente restrito à esfera do Executivo, mas que permite manter a “opção pela corrupção” e o exercício do “poder sem responsabilidade”:

Assim, se o controle avançar no campo da discricionariedade, pode contribuir definitivamente na estruturação de um modelo capaz de açambarcar as expectativas de controle da corrupção. Levado adiante, porque não considerar que compete também à função de controle a fiscalização do fluxo de capitais es-

¹²³ Conforme definição no item “1.1.2.2. A Auditoria”, em oposição à lógica da fiscalização, item “1.1.2.1”).

peculativos, da política monetária, das alterações cambiais, de empréstimos internacionais? (JACOBY FERNANDES, 2005).

A difusão dessa proposta no Brasil começou em meados da década de 1980, sempre por meio de entidades ligadas direta e indiretamente às instituições que participaram do “consenso de Washington”, conforme se depreende de artigo de 2002, da então Gerente do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido, Gloria Maria Bastos¹²⁴.

As primeiras notícias são de um treinamento ocorrido em 1985, ministrado pelo *US General Accounting Office – GAO* (auditoria geral dos Estados Unidos) e do envio de auditores do TCU para capacitação pelas auditorias gerais do Canadá, Estados Unidos e Grã-Bretanha (no final dos anos 1980 e anos 1990) (BASTOS, 2002, p. 28-29).

A partir das atribuições ampliadas para o controle operacional, na Constituição de 1988, em 1990 e 1991 foram capacitados servidores públicos do TCU, TCEs e TCMs em 30 cursos de auditoria operacional, elaborados normativos para esse tipo de intervenção, executados 44 fiscalizações na EMBRAPA, PETROBRAS, CODEVASF, CSN, EMBRATEL, Caixa Federal, e outras estatais, além de universidades e no sistema de controle interno do Governo Federal, sendo esse ciclo concluído com um seminário do qual participou um representante do Canadá. Portanto, imediatamente após o “consenso de Washington”, esse modelo de fiscalização foi introduzido e sistematizado no Brasil sob a orientação de especialistas norte-americanos, britânicos e canadenses.

Em 1996, para adequar-se às exigências de avaliação de programas governamentais decorrentes do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, do “Plano Brasil em Ação¹²⁵” e do Sistema de Informações Gerenciais do Governo Federal (SIG), todos de 1995, o TCU lança, em parceria com o Instituto Politécnico e Universidade Estadual de Virgínia e com a Academia Nacional de Administração Pública, ambas dos Estados Unidos, seu “Projeto de

¹²⁴ Atualmente vice-presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU).

¹²⁵ Plano Plurianual do primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para o quadriênio 1995-1998.

Capacitação em Avaliação de Programas Públicos”, realizado em Washington, com participação, entre outros, da Auditoria Geral, Departamento de Defesa e Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos, além de “representantes de organizações sem fins lucrativos que recebem subvenções federais e realizam avaliações”.

Entre 1998 e 2001 teve vigência acordo de cooperação entre o os governos do Brasil e Reino Unido para desenvolvimento de técnicas de auditoria operacional, com participação do “Conselho Britânico”, do Ministério do Desenvolvimento Internacional da Grã-Bretanha e da consultoria internacional britânica KPMG (BASTOS, 2002, pp. 29-32)..

Portanto, desde logo após o fim do Governo Militar até 2001, inclusive durante a adaptação à nova lógica constitucional, e, portanto, durante todo o período de ressurgimento, estruturação e reascensão [neo]liberal, a partir do “consenso de Washington”, o sistema de controle externo brasileiro esteve sob a orientação e capacitação de instituições públicas e privadas estadunidenses e inglesas de auditoria e consultoria.

Em 2000 é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal e, em 2001, formalizado processo para contratação, pelo governo brasileiro, da FIA-USP, para realização de “pesquisa e proposição de iniciativas para a adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais”, efetivada em 2002 (MAZZON, 2002, capa¹²⁶).

A coordenação dessa pesquisa ficou a cargo do Professor José Afonso Mazzon, cuja área de atuação profissional e acadêmica é a de *marketing*¹²⁷, nas linhas de pesquisa “processo de decisão do consumidor para aquisição de produtos e serviços”, “comportamento do consumidor brasileiro no consumo de produtos e serviços” e “*marketing* social aplicado ao mercado bra-

¹²⁶ O relatório final dessa pesquisa consta do “Anexo II – Pesquisa FIA-USP”.

¹²⁷ MAZZON, J. A. **Mini currículo**. Disponível em:

<<https://www.fea.usp.br/usuarios/docente/jamazzon?s=c>>. MAZZON, J. A. José Afonso Mazzon Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1D. **Plataforma Lattes**. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4727432E5#>> Acessados em: 22/11/2017.

sileiro”, o que indica a forte orientação voltada para esse campo nos processos de planejamento dos Tribunais de Contas, de que trataremos em seguida.

Do relatório final da pesquisa (MAZZON, 2002), destacamos os seguintes elementos, seguidos, conforme o caso, de breves análises:

- 1) O trabalho foi contratado pelo Ministério do Planejamento, órgão do Governo Federal, com o objetivo de “proposição de iniciativas para a adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais”, “elementos chave para a eficiente e eficaz aplicação dos recursos públicos” (p. 1).

Em princípio o desenvolvimento de propostas para a atuação de órgãos de outras esferas de governo, supostamente autônomos em relação a qualquer poder da República, seria pouco compatível com as atribuições do Ministério do Planejamento. O compromisso do Governo Federal com os pressupostos do “consenso de Washington”, linha de atuação prioritária, passa pela coordenação, pelo poder Executivo, da estruturação do sistema de controle externo desse próprio Executivo, centralizada no Ministério do Planejamento.

- 2) Para atuação eficaz é necessário que sejam superados (entre vários outros):
 - i. Baixa integração externa (entre os tribunais, poderes e sociedade) (p. 2);

Ações pontuais e dispersas no tocante ao relacionamento com os cidadãos. Os tribunais estão iniciando sua exposição aos cidadãos através de iniciativas tais como as ouvidorias, e as páginas na internet, porém apresentam dificuldades quanto a clara definição dos objetivos dessas ações, assim como na implementação de procedimentos rápidos e conclusivos de respostas às solicitações dos cidadãos.

A comunicação institucional é uma necessidade que poucos tribunais conseguiram priorizar (p. 7);

- ii. Os Tribunais de Contas apresentaram processos incipientes de planejamento, tipicamente enfocando os aspectos operacionais e um horizonte no máximo, anual. Um processo de planejamento estratégico não faz parte da prática recente dos TCs (p. 8);
- iii. Processos de trabalho e defasagem tecnológica: predominância de um modelo burocrático de trabalho, pouco permeável a utilização estratégica da tecnologia da informação. Os procedimentos de auditoria ocorrem, caracteristicamente, a posteriori, e apresentam tramitação lenta. A informática tem papel apenas coadjuvante nos procedimentos chave. Equipamentos de trabalho defasados tecnologicamente (hardware e software) e insuficiente; gestão de tecnologia da informação incipiente; aquisição de equipamentos ocorre independentemente de um processo de planejamento adequado; desenvolvimento de sistemas artesanal, pouco se fazendo uso de terceiros. (p. 8-9);

Observe-se que esse diagnóstico se aplicaria praticamente a toda a Administração Pública brasileira. A solução desse quadro apenas no âmbito de um sistema de controle comprometido prioritariamente com o desenvolvimento social e com o aprimoramento da Administração Pública poderia produzir um efeito multiplicador para os investimentos, mas em um sistema que prioriza a identificação de irregularidades e punições implica na caracterização dos efeitos da defasagem tecnológica e procedimental como irregularidades;

- iv. Corpo técnico pouco comprometido, defasagem dos planos de cargos, salários e carreiras (p. 2). Salários das áreas

técnicas muito defasados. Os servidores que mais e melhor trabalham recebem cada vez mais trabalho e os demais tendem a se envolver e produzir cada vez menos (p. 13).

Este também é um diagnóstico que tem similaridade com a Administração Pública em geral.

- 3) Necessidade de “implementação de um projeto integrado de desenvolvimento organizacional, contemplando componentes que permitam solucionar, de forma harmônica e integrada, os problemas acima relatados” (p. 3).
- 4) Os Tribunais de Contas sentem-se pressionados pela opinião pública e imprensa, mas há “caminhos para um rápido e consistente desenvolvimento organizacional, potencial viabilizador de um novo patamar de eficácia para sua atuação” (p. 14).
- 5) Considerou-se a “possibilidade de contar com linhas de financiamento específicas para se estruturarem melhor para o exercício de suas funções” (p. 4).

O planejamento do programa, portanto, previu não apenas a organização da intervenção do Estado sobre a sociedade, concepção adotada a partir de meados do século XX, mas a intervenção estruturada e coordenada de um sistema estatal independente sobre o próprio Estado, superando-se assim o racionalismo burocrático e reconhecendo-se o campo do planejamento como uma arena de conflitos (FALEIROS, 2010).

É relevante se observar como se diagnosticou adequadamente a realidade brasileira, onde havia (e há) leis que “pegavam” e outras que “não pegavam”. Não bastava a criação de um marco normativo para garantir os interesses representados pelo “consenso de Washington”, mas também de uma estrutura que garantisse a aplicação desse marco.

Em 2003 inicia-se o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo que a estruturação do sistema de controle externo como sistema

de garantia à implementação da LRF foi um dos compromissos em andamento que se respeitou.

Também em 2003, de acordo com o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União do exercício de 2005 (p. 55):

Em 2003, teve início amplo projeto de modernização do TCU, com financiamento parcial do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, tendo por objetivo fortalecer as atividades de fiscalização e controle exercidas pelo Tribunal, elevar a capacidade profissional dos servidores e melhorar a difusão das ações desenvolvidas pelo TCU entre congressistas, gestores e cidadãos.

Em linha com a pesquisa da FIA-USP foi assinado, em setembro de 2005, um contrato no valor de US\$ 64,4 milhões¹²⁸ entre o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), um dos organismos internacionais que participaram do “consenso de Washington”, e o Governo Brasileiro para “para cooperar na execução da fase 1 do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX [...] que consiste em fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)”¹²⁹.

É relevante que se atente para como o PROMOEX, concebido no âmbito de um governo reconhecido como de orientação neoliberal, foi contratado e implantado em um governo que se pretendia, no mínimo, não alinhado com o “consenso de Washington”, para cuja garantia essa estrutura precisava ser construída. O fato é que, considerando-se a pesquisa citada e os termos do contrato, foram levadas em consideração apenas as demandas do próprio sistema de controle, e não a condição e as demandas da Administração Pública por um tipo e controle específico que promovesse seu aprimoramento, e não que a punisse. Isso se percebe tanto na pesquisa e o contrato com o BID, o que é natural, como na coordenação do Ministério do Planejamento, o que é compreensível apenas até 2002.

¹²⁸ O contrato de empréstimo e seu “anexo a” constam do “Anexo III – Contrato de Empréstimo.

¹²⁹ BRASIL. **Contrato de Empréstimo nº 1628/oc-br**. 2005.

Vários fatores podem ter levado o governo a confirmar esse acordo sem reavaliá-lo e sem discutir condições que garantissem uma atitude mais colaborativa do sistema de controle em relação ao aprimoramento da Administração Pública. É possível que a gestão petista não tenha identificado a vinculação entre a organização que se pretendia implantar e os interesses do capital internacional, e os riscos consequentes para os programas de desenvolvimento que o governo pretendia implantar. Ou que tenha efetivamente apostado no fortalecimento da estrutura de controle como positivo na garantia do equilíbrio fiscal, o que, inegavelmente, ocorreu.

Também é possível que e a aproximação, um tanto denunciata, do Partido dos Trabalhadores, quando na oposição, dos organismos de controle em geral tenha influído na decisão de fortalecer os Tribunais de Contas, ou que o discurso de fortalecimento do funcionalismo, especificamente da burocracia estatal, como forma de garantir aprimoramento da máquina pública e combate à corrupção, defendido pelo Partido dos Trabalhadores, tenha se fundido a essa proposta de que os Tribunais de Contas, até então desempenhando um papel de menor protagonismo na institucionalidade política brasileira, passassem a executar essa tarefa de garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E por fim a assinatura do contrato com o BID, quatro meses após a eclosão do escândalo do mensalão, no terceiro ano do primeiro Governo Lula da Silva, e um ano antes das eleições de 2006, pode ter sido uma sinalização de trégua com o sistema de controle ou um ato simbólico, em um contexto mais amplo, de que o governo tinha intenção de fortalecer o controle, combater a corrupção.

De qualquer modo, o contrato foi firmado incluindo diversos itens financiáveis, dentre os quais destacamos, como mais afetos à análise objeto deste trabalho, atividades para fomentar a abertura de canais de comunicação com a sociedade e planejamento estratégico e modernização administrativa (sistemas de planejamento e de análise de responsabilidade fiscal, modelos de controle interno, de auditoria para avaliação de resultados da ação governamental, por exemplo), sendo central o papel do BID no controle do processo.

Essa centralidade se depreende da estrutura do programa, cujo regulamento, consubstanciado no “anexo a” do contrato de empréstimo, prevê como instância superior um “Comitê Deliberativo” presidido pelo Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e contará com representantes do MP, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da ATRICON (Associação dos Tribunais de Contas) e do Instituto Rui Barbosa (de estudos e pesquisas sobre controle externo) (item 4.02), mas o contrato estabelece como condição para liberação dos recursos o cumprimento de requisitos “de forma que o Banco (BID) considere satisfatória” (item 3.02 e 3.03).

A partir desse financiamento a maioria dos Tribunais de Contas brasileiros inseriu-se em um processo de planejamento estratégico unificado, incluindo o TCU, que não participou como beneficiário dos recursos financeiros do PROMOEX, mas já havia iniciado sua modernização em 2003, também com recursos do BID, tendo se integrado ao esforço de homogeneização dos planos estratégicos e participado de vários eventos no âmbito do programa¹³⁰.

Essencialmente esses recursos se destinaram a uma estratégia de *marketing* decorrente do diagnóstico de que as atividades dos Tribunais de Contas eram difundidas por meio de “ações pontuais e dispersas no tocante ao relacionamento com os cidadãos” e que “a comunicação institucional é uma necessidade que poucos tribunais conseguiram priorizar” (MAZZON e NOGUEIRA, 2002), de forma que se definiu a busca pela construção de uma imagem de credibilidade e eficiência desses órgãos como prioridade estratégica.

Nesse sentido, tanto a documentação relativa ao PROMOEX quanto informações dos mapas estratégicos de vários Tribunais de Contas brasileiros, mostram que enquanto suas “missões institucionais” correspondam a resultados efetivos em favor de uma melhor gestão pública, as “visões de futu-

¹³⁰ Por exemplo, conforme consta do *site* do TCU (05/11/2008): “Tribunais de contas realizam encontro nacional”: “Transparência e cidadania no combate à corrupção”. [...] Participam da solenidade de abertura do evento [...] o vice-presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Ubiratan Aguiar, entre outras autoridades. Palestra do TCU abre os debates [...]. O encontro avaliará também os desdobramentos do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX): Portal e Rede dos Tribunais de Contas, harmonização de conceitos da Lei de Responsabilidade Social (LRF), anteprojeto de Lei Processual e demais sistemas e ferramentas. BRASIL. Tribunal De Contas Da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunais-de-contas-realizam-encontro-nacional-1.htm>>. Acessado em: 14/08/2016.

ro” desses mesmos tribunais não preveem uma sociedade melhor, melhores resultados da gestão pública, maior economia de recursos, mas o reconhecimento público dos próprios Tribunais de Contas e, conseqüentemente, do sistema de controle externo como um todo, independentemente dos resultados efetivos que proporcione em termos de melhoria da vida social.

Assim, em consonância com o planejamento realizado, a construção da imagem dos órgãos de controle não se baseia no aperfeiçoamento da Administração Pública, mas, conforme demonstramos, na criação de uma percepção pública geradora de “reconhecimento”, “visibilidade” e “credibilidade” das ações de controle justamente em razão do aumento das irregularidades que elas deveriam evitar, pela exposição continuada de seus insucessos na mídia.

Portanto, para além da missão “oficial”, depreende-se uma segunda missão “real”, qual leva à desconstrução da imagem do Estado enquanto instituição capaz de satisfazer necessidades sociais.

Assim a que concepção do PROMOEX se caracteriza como um processo de planejamento estratégico definido essencialmente por um elemento comum, externo aos Tribunais de Contas e ao país, por meio do qual são explicitados objetivos relacionados a uma posição oficial de atuação dos Tribunais de Contas em favor da melhoria da Administração Pública, mas que também traz, por meio de estratégias de *marketing*, objetivos implícitos. Parte desses objetivos está ligada diretamente aos Tribunais de Contas, e consiste em seu fortalecimento institucional. Parte é ligada indiretamente a eles, por meio de sua atividade focada essencialmente na questão da corrupção, e implica em controlar a atividade estatal e o desenvolvimento social e econômico, de acordo com interesses de credores e com a agenda de investidores.

4.2. Missões e Visões de Futuro dos Tribunais de Contas

A confirmação de que diretrizes internacionais orientaram o processo de planejamento estratégico dos Tribunais de Contas brasileiros, defi-

nindo um modelo comum e unificado, se deu a partir da análise do processo de planejamento interno de cada Tribunal, de modo a se evidenciar essa unidade.

Nessa análise priorizaram-se as características do método e dos conceitos a ele inerentes e seu significado no contexto histórico e institucional e as inconsistências internas ao processo de planejamento e seu significado. Essencialmente os objetos de análise foram os planos estratégicos dos Tribunais de Contas, com foco nos mapas estratégicos, que sintetizam, evidenciam e dão publicidade à ideia central que decorre do planejamento. O referencial teórico fundamentalmente adotado nesse subtítulo é o que consta dos próprios planos estratégicos.

Foram pesquisadas informações públicas junto aos 34 Tribunais de Conta brasileiros, dos quais apenas três não apresentam planos ou mapas estratégicos: o do Município de São Paulo, o do Estado de Alagoas e o do Estado do Amapá¹³¹. Além desses, três divulgaram planos ou mapas estratégicos não atuais¹³², apenas de períodos anteriores (o do Estado do Amazonas divulgou o do biênio 2010/2011, o do Estado do Tocantins o de 2010/2014¹³³ e o dos municípios da Bahia o de 2011/2015).

Todos os demais 28 Tribunais de Contas disponibilizaram informações atualizadas sobre o planejamento estratégico em seus sítios eletrônicos. Em alguns casos, como o de Roraima, foi encontrada apenas a divulgação do mapa estratégico, mas a maioria disponibiliza o plano estratégico completo, alguns com versões anteriores.

Nos casos em que houve a divulgação de mais de uma edição dos planos estratégicos, constatou-se que há, em termos gerais, uma revisão de alguns aspectos com manutenção dos principais pontos.

¹³¹ Não foram conseguidas informações sobre o plano estratégico do TCE-AL. O TCE-AP não participou do PROMOEX e TCM-SP saiu do PROMOEX, conforme consta do relatório de execução de 2012 (Anexo IV), item 2, primeiro parágrafo.

¹³² Para os fins da pesquisa, considerou-se “atual” o planejamento que abrange o período de 2016 ou 2017.

¹³³ O TCE do Estado do Tocantins noticia em seu sítio na internet a “validação” do planejamento estratégico 2016/2021, mas informa que ainda falta a aprovação do Tribunal Pleno para que entre em vigor: <http://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_k2&view=item&id=1648:planejamento-estrategico-2016-2021-do-tce-to-e-validado&Itemid=569>. Acessado em: 27/01/2017).

Foram identificados os modelos de planejamento estratégico utilizado (“metodologia” de planejamento) e levantados os enunciados de missões e visões de todos os 31 Tribunais de Contas que disponibilizaram seus planos estratégicos. Essas informações foram sistematizadas e trabalhadas quantitativamente. O “apêndice I” traz os resultados da pesquisa. A “tabela 2” resume as informações obtidas.

Tabela 2 – Distribuição das informações quanto à disponibilização

Situação	Quantidade
Tribunais de Contas que disponibilizaram informações atuais e relativas a períodos anteriores	16
Tribunais de Contas que disponibilizaram apenas informações atuais	12
Subtotal (Tribunais de Contas que disponibilizaram informações atuais)	28
Tribunais de Contas que disponibilizaram apenas informações relativas a períodos anteriores	3
Tribunais de Contas que não disponibilizaram informações	3
Total	34

Além dessas informações sistematizadas, os planos estratégicos foram analisados qualitativamente no que diz respeito aos conteúdos que indicam o que seriam “atos falhos” no processo de planejamento e guardam maior relação com os aspectos objeto da pesquisa: a contradição entre missão e visão, a evidência de interesses externos na orientação do planejamento, a evidência de que uma estratégia de *marketing* institucional se sobrepõe à busca por resultados.

4.2.1. *Balanced scorecard* (BSC)

O primeiro aspecto relevante é que em todos os planos estratégicos se trabalhou com o método *balanced scorecard* (BSC). O TCU foi pioneiro no uso desse modelo, conforme consignado em seu relatório de atividades de 2005 (p. 54):

Com o auxílio da metodologia *Balanced Scorecard*, foi construído mapa estratégico para a instituição. A proposta do mapa é comunicar a todos os níveis da organização a forma como suas ações impactam no alcance dos resultados desejados, de modo a canalizar esforços e a evitar dispersão de ações e de recursos. Por fim, estabelecer uma estratégia de atuação comum, voltada para conferir maior efetividade às ações de controle externo.

O BSC foi divulgado pelo Professor Robert Kaplan e pelo empresário David P. Norton, em 1992, e destinado à avaliação e melhoria do desempenho empresarial. Fundamentalmente o BSC foi desenvolvido para a iniciativa privada e, no processo de “adaptação” para a gestão pública, no caso dos Tribunais de Contas brasileiros, preferiu-se manter, para identificar o campo de atividades da entidade pública (seu objeto) a terminologia “negócio”:

Exemplo:

TCU – Plano Estratégico – 2011-2015

NEGÓCIO:

O negócio representa o ramo de atividades no qual a instituição atua, indicando o foco dos benefícios que ela irá gerar para sua clientela. Em outras palavras, responde à seguinte questão: “o que fazemos?”. Sua definição é feita considerando-se não só o que se faz, mas analisando-se, também, o espaço que a unidade pretende ocupar em relação às demandas ambientais. Para organizações públicas pode ser entendido como “área de competência”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2015, p. 44)

Como visto no exemplo acima, o cidadão é identificado como “cliente”, ou seja, o consumidor, o destinatário de “produtos”, e não do “resultado” (“lucro”) da instituição, esse destinado aos sócios. Essa também é uma terminologia adotada:

Exemplo:

TCE-SP – Plano Estratégico 2016-2020.

Resultados – que são os objetivos finalísticos da organização, os impactos que o TCE-SP espera que suas ações (**produtos e serviços**) tenham no ambiente externo à organização, ou seja, na sociedade. Esta perspectiva está relacionada à efetividade das ações do TCE-SP, ou seja, o **valor das ações do TCE-SP para a sociedade** (SÃO PAULO [Estado]. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2015, p. 11. **Grifos nossos**).

Ainda que, para que o “negócio” funcione, deva haver uma associação de resultados aos “produtos”, o próprio conceito de “impacto” das ações da instituição e da “efetividade” desses “produtos” é traduzido não como mudanças reais na forma de atuação da gestão pública em benefício da sociedade, e sim ao “valor das ações para a sociedade”.

Merece destaque, portanto, o fato de que praticamente todos os Tribunais de Contas do Brasil (a exceção são os três que não disponibilizaram informações sobre o plano estratégico), a partir da assinatura do PROMOEX, e com recursos desse programa, tenham adotado, uniformemente, uma única metodologia de planejamento estratégico, de origem estadunidense, destinada ao setor privado.

Merece destaque, ainda, o fato de essa metodologia identificar a instituição pública como uma unidade de negócios e, mais, identificar o cidadão com o cliente – ou seja, aquele de onde vem o resultado da organização (as “receitas”) – e não com o sócio – aquele para onde é destinado o resultado dos negócios (o “lucro”).

Por fim, também merece destaque a adoção de uma estratégia similar a qualquer outra estratégia comercial de mercado, em o que se prioriza é a valorização, o reconhecimento da instituição pelo cliente (cidadão), muito mais do que “resultados”, propriamente ditos.

Essa abordagem é bastante clara em diversos planos estratégicos, sendo exemplar no da ATRICON, associação que congrega os Tribunais de Contas brasileiros:

1 Metodologia

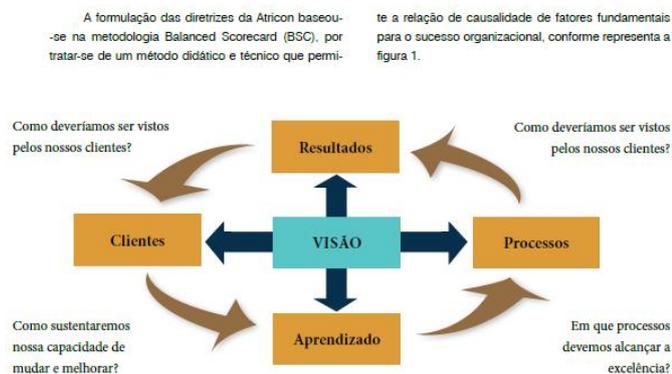


Figura 1: As quatro perspectivas de desempenho do BSC (Kaplan e Norton, 1992).

**Figura 2 – Fluxo do *Balanced Scorecard* (BSC)
Plano Estratégico da ATRICON
(Fonte: ATRICON, 2014, p. 12)**

Em síntese, nesse tipo de proposta, as estratégias de *marketing* se sobrepõem à efetiva busca pelo atendimento às necessidades do cliente. Ao desenvolver estratégias que busquem, substancialmente, a valorização, pela sociedade, de serviços especializados de auditoria pública, área de complexo domínio técnico, o atendimento das necessidades dessa sociedade, que sequer tem clareza de quais são suas necessidades na área, tende a ser relegado a um plano secundário.

Por outro lado, essa sobreposição do *marketing* ou da busca por reconhecimento à atuação efetivamente funcional não deve ser explicitada, sequer para o público interno, uma vez que o servidor público responsável pelos processos de auditoria é, em regra, um crente de que sua atuação se dá em benefício da sociedade, e não como elemento de publicidade institucional. A busca por reconhecimento deve ser difundida internamente na instituição, portanto, como uma consequência do atingimento dos objetivos, atuando no nível emocional do servidor, como motivo de orgulho (a sociedade reconhece o bem que lhe é produzido pelo controle externo).

Ocorre que essa contradição vai se refletir no processo de comunicação dos objetivos do planejamento, cujo instrumento, na metodologia do

BSC, é o “mapa estratégico”, ferramenta por meio da qual são consolidados, didaticamente, os resultados finais do processo. Ele proporciona uma visualização sintética dos principais elementos do BSC, organizados em fluxos de causa e efeito, relacionando os resultados esperados aos respectivos movimentos de impulsão, associando os processos de elaboração e efetivação das estratégias. É um instrumento visual que comunica e visa promover o alinhamento dos membros da organização em torno das estratégias.

4.2.2. A Contradição entre Missões e Visões

Os mapas estratégicos são, frequentemente, difundidos na organização sob a forma de uma declaração ainda mais sintética que comunica não os processos e as relações, mas apenas seus resultados finais, que compõe as “identidades estratégicas” das organizações, integradas por três elementos: a “missão” (“declaração sobre a razão de ser da organização. Serve de critério geral para orientar a tomada de decisões, para definir objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas, criando um clima de comprometimento com o trabalho realizado” – TCE-AC), a “visão de futuro” ou simplesmente “visão” (“a imagem que a instituição projeta, e que deverá ser perseguida e alcançada em um prazo determinado. Corresponde a ‘O que queremos’” – (BAHIA. TCE, 2013, p. 29)), e os “valores” (“representa as crenças e ideologias que balizam o comportamento, as atividades e as relações de uma organização, servindo de sustentação na sua trajetória em busca da Visão de Futuro” – (RIO GRANDE DO SUL. TCE-RS, 2014, p.48)).

Assim, se os mapas estratégicos e, em especial, as identidades estratégicas são as ferramentas utilizadas para difundir as crenças sobre as quais a organização deve traçar sua rota estratégica, a ocorrência de eventuais contradições entre objetivos institucionais e política de *marketing* deve estar repercutida nessas representações.

Segue exemplo do mapa estratégico do TCE-RR, em que a primeira linha corresponde à identidade estratégica:

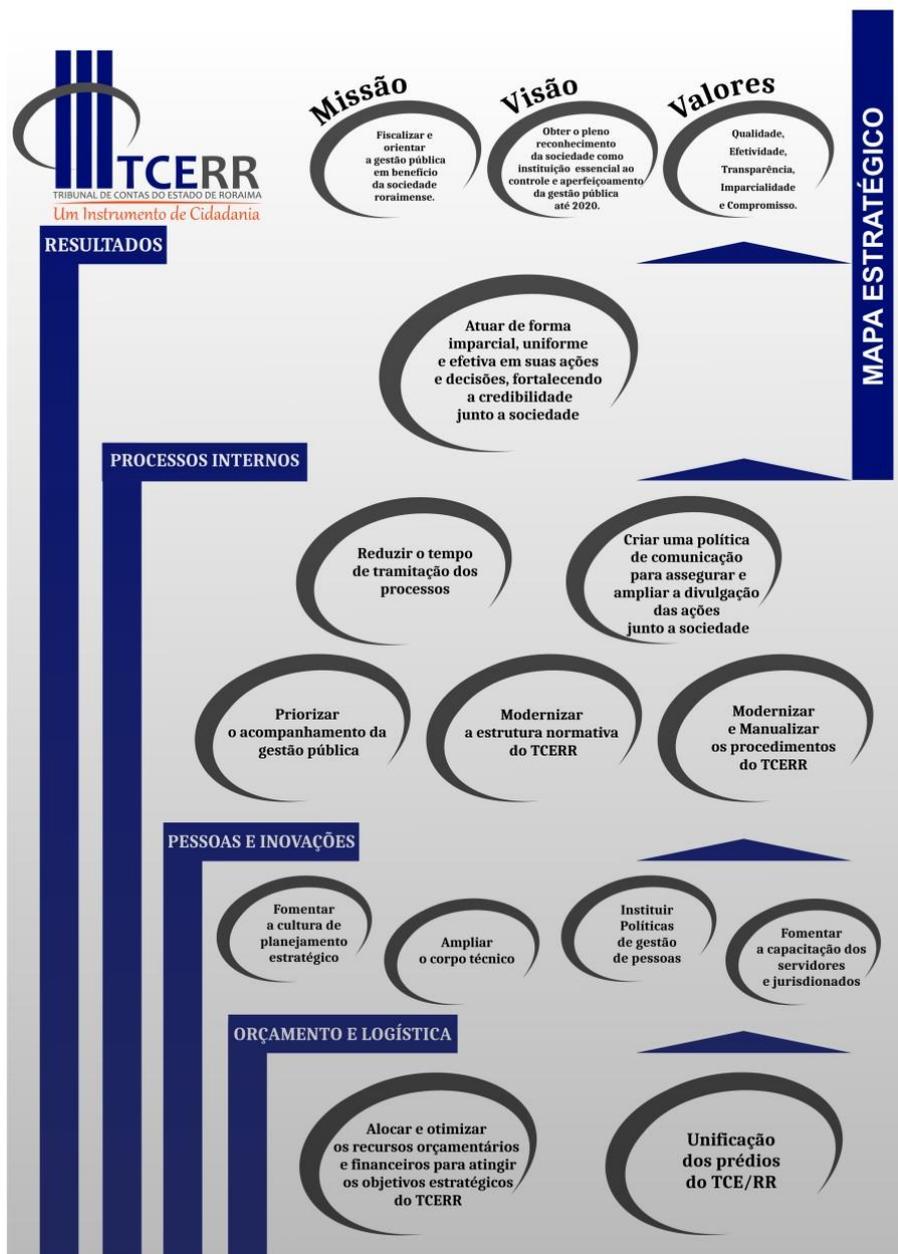


Figura 3 – Mapa Estratégico – Exemplo

Fonte: TCE de Roraima¹³⁴

O exemplo constante da “figura 3” corresponde ao modelo básico uniformemente adotado por todos os tribunais e traz, de forma paradigmática, a contradição entre finalidade (missão) e diretriz (visão).

De imediato é possível perceber a sobreposição do aspecto público ao cumprimento dos objetivos na relação da missão com a visão. Se a missão, “razão e ser” do Tribunal de Contas é “fiscalizar e orientar a gestão em

¹³⁴ Disponível em <<https://www.tce.rr.leg.br/portal/noticia.php?id=17>>. Acessado em: 23/11/2016.

benefício da sociedade” seria natural que a visão de futuro (“o que queremos”) da instituição estivesse relacionada aos benefícios advindos de sua atuação em favor dessa sociedade. Mas não: o que o Tribunal “quer” é ser reconhecido.

E como se dará esse reconhecimento? Observe-se que o mapa estratégico não traz nenhum elemento concreto relacionado à sua missão. Ou seja, nada, no mapa, indica que são esperados benefícios para a sociedade relacionados à melhoria da gestão ou dos serviços públicos, mas apenas processos e resultados internos, ressalvado o “fomento” à capacitação dos jurisdicionados. Esse reconhecimento, espera-se, decorrerá de um processo interno consistente na criação de uma “política de comunicação para assegurar e ampliar a divulgação das ações junto à sociedade” (processo interno) cujo resultado será o “fortalecimento da credibilidade junto à sociedade” (resultado).

Não se vê, no mapa estratégico, nenhuma expectativa do tipo “redução da desigualdade no Estado”, “melhoria dos indicadores de saúde ou educação” ou mesmo “redução do endividamento” ou “melhora da arrecadação”. Embora a missão do TCE esteja relacionada à promoção de benefícios para a sociedade, seus resultados e sua visão preveem apenas o reconhecimento por parte dessa sociedade, sem qualquer alusão a eventuais benefícios concretos.

Conforme já discutido em capítulos anteriores, o que se constata é que essa “valorização dos Tribunais de Contas junto à sociedade” se dá por meio de um processo de exposição midiática de falhas e irregularidades dos entes fiscalizados. Por exemplo:

Correio Braziliense

Tribunal de Contas da União acusa Receita Federal de ineficiência¹³⁵ (15/11/2017)

Tribunal de Contas questiona contrato do Detran¹³⁶ (17/06/2017)

¹³⁵ BATISTA, V. Tribunal de Contas da União acusa Receita Federal de ineficiência. **Correio Brasiliense**, publicado em 15/11/2017. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/11/15/internas_economia,641097/tribunal-de-contas-da-uniao-acusa-receita-federal-de-ineficiencia.shtml>. Acessado em: 16/11/2017.

Tribunal de Contas paralisa licitação para concessão do Centro de Convenções¹³⁷ (25/10/2016)

Século Diário

Tribunal de Contas [ES] suspende licitação e obra pública no litoral sul do Estado¹³⁸ (18/10/2017)

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Jornal a Cidade: Tribunal de Contas paralisa licitação da dívida do Daerp¹³⁹

Tribunal de Contas questiona salários de dirigentes da USP¹⁴⁰

DCI: Tribunal de Contas questiona USP por terra contaminada¹⁴¹

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Tribunal de Contas suspende pregões para aquisição de alimentos da rede hospitalar do Estado¹⁴² (16/11/2017)

Bandnews

TCE julga como irregular contas da Escola de Música e Belas Artes¹⁴³ (14/09/2017)

¹³⁶ MADER, H. Tribunal de Contas questiona contrato do Detran. **Correi Brasiliense**, publicado em 17/06/2017. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/tribunal-de-contas-questiona-contrato-do-detrans/>>. Acessado em: 16/11/2017.

¹³⁷ MADER, H. Tribunal de Contas paralisa licitação para concessão do Centro de Convenções. **Correi Brasiliense**, publicado em 25/10/2016. Disponível em: <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/cbpoder/tribunal-de-contas-paralisa-licitacao-para-concessao-do-centro-de-convencoes/>>. Acessado em 16/11/2017.

¹³⁸ SAMORA, N. Tribunal de Contas suspende licitação e obra pública no litoral sul do Estado. **Século Diário**, publicado em 18/10/2017. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/36187/9/tribunal-de-contas-suspende-licitacao-e-obra-publica-no-litoral-sul-do-estado>>. Acessado em 18/11/2017.

¹³⁹ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Jornal a Cidade: Tribunal de Contas paralisa licitação da dívida do Daerp**. São Paulo, TCE-SP, sem data de publicação. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/jornal-cidade-tribunal-de-contas-paralisa-licitacao-da-divida-do-daerp>>. Acessado em 16/11/2017.

¹⁴⁰ SÃO PAULO (ESTADO). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Tribunal de Contas questiona salários de dirigentes da USP**. São Paulo TCE-SP, sem data de publicação. Disponível em: <www4.tce.sp.gov.br/tribunal-de-contas-questiona-salarios-de-dirigentes-da-usp>. Acessado em: 16/11/2017.

¹⁴¹ SÃO PAULO (ESTADO). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **DCI: Tribunal de Contas questiona USP por terra contaminada**. São Paulo, TCE, sem data de publicação. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/dci-tribunal-de-contas-questiona-usp-por-terra-contaminada>>. Acessado em 16/11/2017.

¹⁴² RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Tribunal de Contas suspende pregões para aquisição de alimentos da rede hospitalar do Estado**. Natal, TCE-RN, publicado em 16/11/2017. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3519>>. Acessado em 16/11/2017.

¹⁴³ Disponível em: <<http://bandnewsfmcuitiba.com/tce-julga-como-irregular-contas-da-escola-de-musica-e-belas-artes/>>. Acessado em: 16/11/2017.

Revista Veja

Butantan em Crise¹⁴⁴ (01/03/2017)

Folha de São Paulo

Tribunal de Contas suspende licitação de corredor de ônibus em São Paulo¹⁴⁵ (20/12/2014)

A questão, reafirmamos mais uma vez, não é se essas irregularidades existem ou não, mas que, expondo-as na mídia sob a forma de escândalos, não distinguindo entre falhas sistêmicas, irregularidades decorrentes da falta de estrutura dos órgãos, irregularidades administrativas e atos graves de favorecimento, os Tribunais de Contas igualam gestores limitados, sem recursos, pouco qualificados e corruptos. Ao apresentarem os motivos para a paralisação ou para a crítica e omitirem o que se está perdendo, impede-se o cidadão de avaliar corretamente a situação. Com isso se distanciam de sua missão de promover a “melhoria da gestão”. Há uma troca da missão oficializada pelo desejo de “reconhecimento pela sociedade”. A incompatibilidade é absoluta tendo em vista que a “razão de ser” (a missão - melhoria da Administração Pública) se sujeita a uma “negação” (o método - destruição da imagem da Administração) para se atingir “o que se quer” (a visão - o reconhecimento).

Os resultados são robustos: dos 28 planos estratégicos atuais, apenas um, o do Paraná, desenvolveu uma visão de futuro vinculada objetivamente à melhoria de resultados para a sociedade: “Seremos um Tribunal mais próximo da sociedade, com mais resultados que a beneficiem” (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2016, p. 18). Embora essa visão seja desprovida de atributos que possibilitem sua mensuração, é bem clara na explicitação da ideia de que o “futuro desejado para a organização” envolve benefícios para a sociedade.

¹⁴⁴ Disponível em:

<<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=4283435&idemail=4724#>>. Acessado em: 16/11/2017.

¹⁴⁵ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/12/1565366-tribunal-de-contas-suspende-licitacao-de-corredor-de-onibus-em-sao-paulo.shtml>>. Acessado em: 16/11/2015.

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia elaborou uma visão que não explicita o desejo de resultados diretos em favor da sociedade, mas vinculou sua missão a resultados próprios concretos, passíveis de mensuração: “Ser um Tribunal capaz de julgar as contas no prazo constitucional de 365 dias e aumentar em 100% a quantidade de auditorias tempestivas realizadas em relação ao quadriênio anterior, até 2017” (BAHIA. Tribunal de Contas do Estado, 2013, p. 29). Assim, embora o julgamento de contas e a realização de auditorias, por si sós, não tragam, necessariamente, ganhos sociais, a visão projetada evidencia o desejo de melhoria da própria instituição.

Os outros 26 planos estratégicos trazem visões que giram em torno da ideia de reconhecimento do órgão pela opinião pública, sem nenhuma indicação de mensurabilidade.

A maioria (17) traz literalmente expressões como “ser reconhecido” ou “obter reconhecimento”¹⁴⁶. Exemplificamos com a missão do TCE-MG: “Ser reconhecido como Instituição relevante para a garantia do direito à gestão pública efetiva e transparente” (MINAS GERAIS. TCE-MG, sem data, p.13). Embora a missão corresponda a “Exercer o controle da gestão pública de forma eficiente, eficaz e efetiva, em benefício da sociedade”, na visão não se vislumbra uma melhoria em termos de “eficiência, eficácia e efetividade” da gestão, mas o mero reconhecimento da importância do Tribunal.

A segunda forma de expressar o desejo de reconhecimento aparece em seis casos com o uso da expressão “ser referência” ou “ser instituição de referência”¹⁴⁷. O exemplo é o TCE-SP, cuja visão é “Ser uma Instituição de referência no controle da efetividade na aplicação dos recursos públicos” (2015, p. 10). Assim como no caso precedente, a missão diz respeito a “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”, mas não se vislumbra, com a visão de futuro, alguma forma de “bom e transparente uso dos recursos públicos”.

¹⁴⁶ Tribunal de Contas do Distrito Federal, tribunais de contas dos estados do Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, Tribunal de Contas dos Municípios do Pará e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

¹⁴⁷ Tribunal de Contas da União e tribunais de contas dos estados do Acre, Ceará, Pará, Paraíba e São Paulo.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (sem data de publicação, p. 12) se utiliza da expressão “fortalecer a imagem” da instituição, em formulação bastante similar, em termos de conteúdo, às anteriores.

Os Tribunais de Contas dos Estados de Goiás e Sergipe colocam como visão de futuro ser instituição “essencial” (GOIAS. TCE-GO, 2014, p. 6) e “de excelência”. Aqui, pelo menos, existe o auto reconhecimento implícito de que ainda não são essenciais e de excelência, o que vislumbram vir a ser no futuro, indicando a perspectiva e o desejo de melhora da própria instituição. Entretanto, também não se estabelece uma vinculação necessária entre missão e visão. O TCE-GO, por exemplo, tendo por missão “exercer o controle externo contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos recursos públicos, em prol da sociedade” (2014, p. 6) não tem como visão de futuro a realização dessa missão, mas “ser uma instituição essencial e de excelência no exercício do controle externo”.

Quando da análise dos resultados pesquisados os enunciados das missões e das visões foram classificados em cinco categorias, conforme a ênfase do enunciado:

1. Reconhecimento: todos os resultados relativos a “visões de futuro” em que esse objetivo foi expresso de forma direta, independentemente da formulação. Nos casos em que o reconhecimento foi vinculado ao aprimoramento da Administração Pública ou à produção de resultados sociais, prevaleceu sempre a classificação “Reconhecimento”, pois no contexto histórico analisado a busca por “musculatura institucional” vem sendo priorizada e também que o método para obtenção de reconhecimento se processa em prejuízo desse aprimoramento.

Assim, nessa classificação entraram tanto enunciados mais simples e que adotam flexões do verbo “reconhecer”, como “ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial ao controle da gestão pública” (TCE-BA – 2010-2013) quanto enunciados em que o reconhecimento é qualificado, como “ser

reconhecido como instituição efetiva na melhoria da Administração Pública, contribuindo para a transparência, o exercício do controle social e a prevenção e combate à corrupção” (PERNAMBUCO.TCE-PE, 2016, p. 9) e, ainda, os que enunciaram o desejo de reconhecimento por meio dos termos “ser essencial”, “ser de referência” ou “ser de excelência”, como “ser uma instituição essencial e de excelência no exercício do controle externo” (GOIAS. TCE-GO, 2013, p. 6).

2. Aprimoramento da Administração Pública: todos os resultados em que esse objetivo era expresso, de forma direta, ainda que sutil (exceto nos casos do item anterior), e mesmo que outras classificações também fossem possíveis. Assim, nos casos em que o enunciado evidenciasse tanto o objetivo de aprimoramento da Administração Pública quanto o de produção de resultados em favor da sociedade, prevalecer a primeira classificação, tendo em vista que a relação direta dos Tribunais de Contas, em termos de exercício das atribuições, é com a Administração Pública.

Assim, tanto enunciados como “gerar benefícios para a sociedade por meio do aperfeiçoamento e controle da gestão dos recursos públicos do DF” (TC-DF, 2016, p. 8) como “corresponder às demandas da sociedade, exercendo o acompanhamento, a orientação, o controle e a fiscalização da gestão dos recursos públicos, com fidelidade aos princípios constitucionais” (TCE-PB, 2010, p. 21) entraram nessa classificação, pois trazem expresso, na missão, o resultado do “aprimoramento” ou o processo de “orientação”, que visa também aquele resultado.

3. Resultados sociais: alguns Tribunais de Contas formularam missões ou visões em que são enunciados benefícios à sociedade advindos do processo de controle, mas sem que isso se relacione, na frase adotada, ao aprimoramento da Administra-

ção Pública (embora isso possa ser subjetivamente depreendido), como: “controlar a gestão de recursos públicos em benefício da sociedade catarinense” (TCE-SC, 2013-2016, sem data de publicação, p. 5).

4. Desempenho de funções institucionais: enunciados que se restringem a afirmar a função do órgão, como “fiscalizar e julgar atos administrativos dos Poderes do Estado e dos Municípios e as ações que envolvam a gestão dos recursos” (TCE-MS – 2016/2020¹⁴⁸).
5. Integração entre sociedade e Administração Pública: diz respeito aos enunciados da identidade estratégica do TCE-PR (2008-2016), cuja missão foi definida como “inspirar na sociedade a certeza do controle da aplicação dos recursos públicos” (PARANÁ. TCE-PR, 2009, p. 23) e a visão como “o controle como elo de confiança entre o poder público e o cidadão” (idem, p. 24).

Trata-se do único enunciado desse tipo, absolutamente diverso do conjunto, e que, do ponto de vista formal, indica uma assunção de responsabilidade (“certeza do controle”) que garantiria a construção de uma relação de confiança entre sociedade e poder público.

Embora no período seguinte os enunciados tenham sido muito menos ousados, quiçá mais realistas (missão: “fiscalizar a gestão dos recursos públicos”; visão: “sermos um Tribunal mais próximo da sociedade, com mais resultados que a beneficiem”, o TCE do Paraná foi o único Tribunal de Contas que projetou como visão uma sociedade melhor, e identificou seu papel nessa projeção. Os resultados obtidos constam, analiticamente, do “apêndice I”, sendo consolidados na “tabela 3”, adiante:

¹⁴⁸ Disponível em: <www.tce.ms.gov.br/planejamentoestrategico>. Acessado em: 23/11/2017.

**Tabela 3 – Resultados da pesquisa
conforme a classificação dos enunciados**

PLANOS	MISSÃO		VISÃO	
ATUAIS	APRIMORAMENTO DA ADMINISTRACÃO	23	RECONHECIMENTO	22
			DESEMPENHO DE FUNÇÕES	1
	RESULTADOS SOCIAIS	3	RECONHECIMENTO	3
	DESEMPENHO DE FUNÇÕES	2	RECONHECIMENTO	1
			RESULTADOS SOCIAIS	1
				SUBTOTAL RECONHECIMENTO
SUBTOTAL		28		28
ANTERIORES	APRIMORAMENTO DA ADMINISTRACÃO	20	RECONHECIMENTO	20
	RESULTADOS SOCIAIS	1	RECONHECIMENTO	1
	DESEMPENHO DE FUNÇÕES	1	RECONHECIMENTO	1
	INTEGRAÇÃO SOCIEDADE-ADMINISTRACÃO	1	INTEGRAÇÃO SOCIEDADE - ADMINISTRACÃO	1
				SUBTOTAL RECONHECIMENTO
SUBTOTAL		23		23
TOTAL RECONHECIMENTO				48
TOTAL		51		51

Em 94% dos planos estratégicos pesquisados, elaborados durante a vigência do PROMOEX, aparece a expectativa de que o órgão de controle seja reconhecido pela sociedade. Esse percentual se mantém praticamente estável entre os dois blocos analisados (93% nos planos atuais e 96% nos anteriores).

4.3. Os Significados da Escolha do BSC

Um primeiro aspecto a ser analisado com reação ao planejamento dos Tribunais de Contas diz respeito à escolha do método. O BSC traz claras e explícitas as noções de negócio, produto, cliente e, implicitamente, mas de forma também evidente, a de colaboradores da organização.

A adaptação de metodologias de planejamento da iniciativa privada para a área pública pode, sob certos aspectos, ser salutar, mas alguns aspectos devem ser bem esclarecidos para que haja um ajuste de conceitos, métodos e valores às finalidades e princípios públicos. Isso exige uma clareza na análise dos elementos constitutivos e dos pressupostos procedimentais durante o processo de adaptação, sob o risco de se contaminar uma área com os interesses típicos da outra.

Assim, no “negócio” do controle a definição de “negócio” é incompleta, pois enquanto formalmente procura-se dar um significado social à expressão “representa o ramo de atividades no qual a instituição atua” com o complemento “indicando o foco dos benefícios que ela irá gerar para sua clientela” (TCU, 2015, p. 44), omite-se a informação essencial de que objeto e objetivo sociais são diferentes. Enquanto o primeiro diz respeito ao “ramo de atividade” o segundo diz respeito aos “benefícios”, que em última análise não se destinam à “clientela” e sim aos “sócios”. Assim, um primeiro ponto a ser sanado é “quem são os sócios do negócio do controle”. Seguido de “o que ganham com ele” e “quanto ganham”.

Um outro ponto, sobre o qual já tratamos, e que está expresso claramente nos enunciados, mas que vale a pena ser discutido, é o de que a sociedade brasileira é a cliente do sistema de controle. O papel do “cliente” no negócio é viabilizá-lo. Num negócio, a organização “vende” produtos aos “clientes” cobrando uma “diferença” entre o custo e o “preço”, de onde sai o lucro. É isso que faz o negócio compensar.

eticamente seria ideal que o negócio compensasse para os sócios, para os clientes e para os colaboradores da organização. Mas para isso, os sócios devem ter claro quanto estão investindo e quanto estão obtendo de

retorno. Os clientes devem ter claro o que estão comprando e quanto estão pagando por isso, e também quanto os investidores e colaboradores estão ganhando. E os colaboradores devem ter claro em que tipo de negócio estão envolvidos. Essas questões não estão claras. Talvez estejam para os investidores.

4.4. A Evidência de uma Orientação Externa

A adoção de um único modelo de planejamento estratégico por todos os Tribunais de Contas, destinado à iniciativa privada; o fato disso ocorrer no âmbito de um programa financiado pelo BID; a ocorrência disso na sequência de um piloto também financiado pelo BID (o programa de modernização do TCU); a capacitação dos servidores, nesse piloto, sob coordenação e sendo ministrada (ainda que parcialmente) por organismos internacionais, inclusive por agentes do departamento de defesa dos Estados Unidos, nas sedes desses organismos; a adoção por todos os Tribunais de Contas do mesmo modelo de planejamento adotado no piloto, evidenciam, sem margem para dúvida, a orientação externa dada ao processo e planejamento estratégico dos Tribunais de Contas brasileiros.

Os treinamentos dos técnicos do TCU em Washington; o financiamento por uma instituição de crédito internacional que integrou o “consenso de Washington”; os vínculos históricos do sistema de controle brasileiro com o ideário e o programa neoliberal (no início com o liberalismo econômico); a concepção do programa e sua coordenação centralizadas no Ministério do Planejamento de um governo que consolidou a adesão ao “consenso de Washington” no Brasil; a finalidade do programa de garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, marco jurídico do “consenso de Washington”; são evidências também inequívocas de que aquela orientação externa está atrelada diretamente aos interesses de investidores e especuladores, representados no “consenso de Washington”.

A adoção da mesma metodologia privada por todos os Tribunais de Contas, associada ao conteúdo ideológico, segundo o qual a atividade de controle é um “negócio”; as similaridades entre “missões” e “visões” dos Tribu-

nais de Contas, inclusive no que diz respeito à contradição implícita evidenciada¹⁴⁹; a adoção de métodos similares; indicam que o “negócio do controle” se sobrepõe aos Tribunais de Contas, como se houvesse uma grande “holding” (para nos utilizarmos de uma terminologia também ajustada à lógica dos negócios) responsável pela gestão do negócio como um todo, pelo “controle do sistema de controle”, que sob determinados aspectos funcionaria como um conglomerado empresarial.

Os resultados insatisfatórios, do ponto de vista dos benefícios à sociedade brasileira, no que diz respeito à melhoria da Administração Pública, no que diz respeito aos resultados sociais e ao desenvolvimento nacional; a obsessiva compulsão com o combate à corrupção como condição que precede e relega qualquer outro problema a um segundo plano; a insistência em manter essa proposta por anos, são indicativos de que a orientação central, voltada para os interesses de investidores e especuladores, tem funcionado no que diz respeito à satisfação desses interesses, pois do contrário essa orientação já teria sido mudada.

4.5. A Participação da Mídia

A quantidade de “visões de futuro” que correspondem ao desejo de ser “reconhecido pela sociedade” (94 %) associada ao fato de que apenas um tribunal de contas tem como visão melhorias para a sociedade a partir de seu trabalho, assim como os métodos midiáticos utilizados, a preocupação desde o início em serem conhecidos pela sociedade e em estabelecerem processos comunicacionais melhores evidenciam que a estratégia de atuação dos Tribunais de Contas é, em essência, ainda que não seguramente não de forma exclusiva, uma estratégia de *marketing*.

É por meio da mídia, e só por meio dela, que os Tribunais de Contas podem realizar sua “visão de futuro”. O reconhecimento público, atualmente, depende de um processo de exposição sistemática, massiva e bem admi-

¹⁴⁹ A contradição tratada é a de que a conquista da “visão de futuro” (de reconhecimento institucional) por meio da exposição sistemática, na mídia, de aspectos negativos das entidades controladas, que leva à destruição da sua imagem, é incompatível com a “missão institucional” de promover melhorias e o aprimoramento da Administração Pública.

nistrada, em termos de conteúdo, para construção de imagem. Ainda que o reconhecimento possa ocorrer como consequência de determinadas ações, que pela sua magnitude não podem ser ignoradas pelos órgãos de comunicação, será sempre efêmero sem a permanência das informações na mídia, o que depende do equilíbrio entre a pressão pela exposição (o desejo ou os anseios do público) e os interesses das empresas de comunicação, ou os de seus patrocinadores. Quando essa pressão e esses interesses coincidem a divulgação é intensa e qualificada.

No caso dos Tribunais de Contas as ações caracterizadas por certa magnitude são, em razão da espetacularização da política que vem se produzindo, as relacionadas a grandes casos de corrupção. Esse é o “produto”, provavelmente o principal, que os Tribunais de Contas colocam no “mercado”.

Tanto quanto o controle externo, a comunicação de massas também é um negócio. Ambos são, formalmente atividades públicas ou de interesse público. As emissoras de televisão e rádio são concessões públicas e os grandes jornais atuam, pelo discurso oficial, em benefício da sociedade como um todo. Ambos os negócios tratam o público em geral como clientes, como destinatários de seus “produtos”. Assim há algumas similaridades que favorecem a relação “negocial” entre os dois setores. Entretanto, enquanto as empresas de mídia são materializações do próprio capital, extensões das grandes corporações ou fornecedoras dessas em moldes tradicionais, por meio de relações comerciais regulares, os Tribunais de Contas são estruturas funcionais que não integram o núcleo capitalista, sendo, portanto, mais dispensáveis do que a mídia.

Para os Tribunais de Contas a mídia externa é essencial, enquanto que para as empresas de comunicação há vários outros “fornecedores” dos produtos oferecidos pelo sistema de controle: o Ministério Público, Poder Judiciário, Polícia Federal, governos estrangeiros, delatores, entre vários outros. A própria mídia pode produzir o mesmo produto. De modo que a relação é bastante assimétrica.

Por outro lado, o sistema de controle depende de alguma observância a princípios éticos, tendo em vista sua dependência do corpo burocrático. A burocracia dos Tribunais de Contas parece não perceber que seus “planos de negócios”, como quaisquer outros, colocam “sócios” e “clientes” em posições diferentes. Parece acreditar que ambos “são a mesma pessoa”: a sociedade brasileira. O burocrata crê que trabalha, efetivamente, pelo bem social e que é questão de tempo o cumprimento das promessas de uma sociedade melhor, graças ao seu trabalho, e o devido reconhecimento meritocrático. Todavia a reprodução por anos da mesma estratégia sem que os resultados previstos, em termos de benefícios sociais ocorram; a decepção no combate à corrupção, com a exposição, pela mesma mídia através da qual buscam ser reconhecidos, de escândalos protagonizados pelas autoridades do sistema de controle; o acúmulo de experiências profissionais por meio das quais acessam informações cujo conteúdo contrasta com o que é veiculado; a troca de informações com servidores públicos dos órgãos fiscalizados; tudo isso vai solapando as convicções impregnadas no corpo burocrático.

Por outro lado o mesmo ocorre com o público, que também descê das promessas de uma “política mais ética” quando vê os responsáveis pelo combate à corrupção envolvidos em escândalos de corrupção, quando vê os Tribunais de Contas pagando “supersalários” e quando a demanda por serviços sociais e por empregos se torna crítica (“onde estava o controle?”).

Dessa forma o processo midiático tem seu “prazo de validade”, que se exaure quando o “fornecedor” passa a ser “produto”. A recente inflexão da mídia no sentido de expor a corrupção nos Tribunais de Contas indica que a funcionalidade do sistema de controle ao modo de produção pode não ser mais a mesma.

Do mesmo modo que discurso monotemático do combate à corrupção corrói as instituições que o proclamam porque o atingimento dos objetivos (a eliminação da corrupção) as eliminaria, por “perda de objeto”, a relação com a mídia, em busca de reconhecimento, pode corroer a imagem dos Tribunais de Contas, pois o discurso de que “a ocorrência de irregularidades pontu-

ais não afetam o sistema como um todo” não lhes é permitido. O que construíra foi o discurso oposto.

Assim como o combate à corrupção se tornou a razão de ser do sistema de controle, a venda do escândalo é a razão de ser da mídia.

4.6. Aderência a Princípios

A sobreposição da busca por reconhecimento (*marketing* institucional), à busca por efetividade (**resultado** institucional), traz prejuízos à observância de princípios caros à auditoria e à Administração Pública. Princípios constantemente avocados em relatórios de auditoria e em julgamentos.

O primeiro é o princípio da imparcialidade. A exposição de situações de auditados na mídia não permite a realização dos trabalhos de auditoria de forma imparcial. Primeiramente porque o compromisso com a irregularidade se sobrepõe ao compromisso com a realidade, o que macula o diagnóstico. Também porque casos expostos na mídia sofrem uma pressão enorme para que a solução encontrada seja uma penalização exemplar, independentemente do delito. Em terceiro lugar porque a exposição de escândalos traz, aos responsáveis pelo “feito”, a sensação de que os objetivos estão sendo atingidos (o objetivo é o reconhecimento), o que leva à conclusão tolerante de que algum exagero em “prejuízo de alguns” devem ser tolerados em “benefício do todo”. Em quarto lugar, porque a exposição de questões técnicas ao público, de modo a se obter reconhecimento pela solução encontrada, exige um processo de simplificação e padronização incompatível com a complexidade e com a diversidade das questões inerentes à Administração Pública, o que leva à pressão por uma padronização de tratamentos semelhantes para situações apenas aparentemente semelhantes. Por fim, a relação de dependência que se estabelece com a mídia impõe uma pressão para que novos casos sejam expostos e para que os personagens que já passaram por um processo de execução pública sejam investigados e julgados com base nessa imagem pré-constituída, e não com base nos atos sob análise.

Também o princípio da discricção é sacrificado, não sendo necessário tratar com maior profundidade disso pois, na medida em que questões de auditoria são expostas na mídia, não há mais que se falar em discricção. Cabe apenas recordar que a discricção é essencial no processo de auditoria justamente porque estão em jogo valores materiais (por exemplo, o valor de mercado de uma empresa e o seu potencial de agregar investimentos), imateriais (como a imagem) e estratégicos (como informações específicas que exigem sigilo). A importância da discricção também decorre da necessidade de se criar vínculos de confiança entre auditores auditados, do que depende o acesso a informações e a assimilação das recomendações. É, por fim, uma questão ética, sendo válido repetirmos aqui o inconformismo do Ministro Walton Alencar Rodrigues, do Tribunal de Contas da União com vazamentos de informações ocorridos no órgão:

O TCU tem se pautado, aliás, **o TCU tem pautado a imprensa nacional por inúmeros vazamentos de informações**, intencionais ou não, de quadrantes até hoje não identificados. Isso é coisa séria, Presidente. Assim **o TCU se desvaloriza perante os outros órgãos do Estado** a partir de vazamentos que têm em mira torpedear coisas seríssimas da realidade nacional. Eu tenho, a cada vazamento grande, eu tenho vergonha do que está acontecendo, do que acontece nesta Casa¹⁵⁰.

Por fim há prejuízo ao princípio da eficiência. A percepção de que o “reconhecimento pela sociedade” tem valor intrínseco, devendo ser buscado como um objetivo, ao invés de compreendido como eventual consequência dos resultados conquistados pelo órgão, dificultam a correção de rumos e o reconhecimento de erros.

No que diz respeito ao aprimoramento da Administração Pública, a busca por reconhecimento das instâncias de controle, a “opção pela corrupção” como prioridade nacional e a exposição indiscriminada de gestores na

¹⁵⁰ Manifestação do Ministro Walton Alencar Rodrigues, do Tribunal de Contas da União, em Sessão Plenária de 24 de maio de 2017. Discussão de questão de ordem apresentada pelo Ministro Bruno Dantas. Degravação, pelo autor, de vídeo disponível em <http://portal.tcu.gov.br/sessoes-pautas-e-atas/sessoes/>, a partir do minuto “24”. Acessado em 25/08/2017.

mídia induz a um processo de seleção adversa de gestores. Os gestores que combinam o respeito a valores éticos com competência técnica, política e profissional valorizam o “nome que tem” e que melhor percebem esse comportamento dos Tribunais de Contas, não se sujeitando aos riscos de exposições constrangedoras. Sabem também que perseguições e denúncias ocorrem em grande parte em função de serem contrariados determinados interesses, o que é um risco não administrável em uma institucionalidade comprometida com o escândalo. Sabem que responder a um processo no Tribunal de Contas pode levar muitos anos e muitos recursos com bancas de advocacia e reconhecem o quão falaciosa é a expressão “quem não deve não teme”, porque os que “devem” fizeram todos os acordos possíveis para se garantirem em eventuais percalços. Há, desse modo, um afastamento voluntário desse perfil de gestor das posições de comando. Tal movimento promove uma tendência de assunção de cargos mais estratégicos e visados justamente por pessoas que se afastam desse perfil, o que pode implicar na progressiva redução da qualidade profissional e ética dos agentes estatais.

Também entre fornecedores a situação é similar. Os processos licitatórios baseados em menor preço ou que exigem substancial competência jurídica para assessorar na assinatura de um contrato, tendem a afastar cada vez mais empresas comprometidas com a qualidade dos serviços e produtos que oferecem.

Assim, as condições construídas pelos Tribunais de Contas em seus processos de planejamento estratégico inviabilizam, a partir de um ponto de observação mais panorâmico, a obediência a princípios fundamentais à condução dos processos de controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas democracias ocidentais os sistemas de controle externo, atuando na avaliação técnica e jurídica e no controle das políticas públicas, integram a estrutura paradigmática do Estado Democrático de Direito, como instituição que ajuda a garantir a organização democrática. Todavia, para além dos limites do Estado Nacional em que se inserem, há um acoplamento histórico dessas estruturas, mais sólido do que os vínculos formais, como estrutura de suporte ao modo de produção capitalista.

A questão central que se coloca a partir dessa inserção não é o comprometimento dos Tribunais de Contas com a manutenção da lógica do mercado, que forma, com o Estado, a estrutura básica da sociedade moderna. A questão é que, no Brasil, a funcionalidade do sistema de controle ao modo de produção se construiu no sentido de ser disfuncional à melhoria da Administração Pública, à redução das desigualdades sociais e à promoção do desenvolvimento nacional. É funcional a um conjunto de interesses específicos de grupos que se beneficiam com o subdesenvolvimento do país.

A adesão a esse processo não é pessoal. Não decorre da vontade das pessoas, mas do acoplamento automático das instâncias políticas e burocráticas, que no curso do movimento histórico vai sendo forjado pela correlação de forças e construção das identidades culturais das instituições. Todavia há, também, fatores atuais que mantêm essa condição preservada, em especial a construção de discursos que formalizam a intenção de uma melhoria social, mas garantem a adesão inconsciente e automática à manutenção do *status quo*.

As críticas que trazemos, portanto, não são quanto à existência do sistema de controle externo e tampouco a supostas intenções escusas de sua burocracia ou de seus dirigentes. São críticas à forma como atua e como se organiza, especialmente no que diz respeito à incapacidade de análise sobre como sua inserção institucional no contexto social atual se distancia de seu discurso e missão. Quanto maior a inconsciência acerca desse processo, maior a facilidade com que adere às imposições de um *establishment* que, em última

análise, é quem se beneficia do quadro. Somente a consciência desse processo, o conhecimento a respeito de “quem, como e por que” controla e induz seus movimentos, permite se pensar em mudanças protagonizadas por outros atores.

De 1988 (ampliação constitucional das prerrogativas dos Tribunais de Contas) a 2000 (LRF - marco legal da adesão do Brasil ao “consenso de Washington”) criam-se as bases para que o sistema de controle externo funcione como instrumento dos interesses neoliberais, que incluem manter o país em um estágio inicial de desenvolvimento, agregando pouco valor à sua produção, ajustando o ritmo de seu desenvolvimento às agendas de *players* supranacionais e direcionando a maior parcela de sua arrecadação para a dívida. Para isso os países desenvolvidos condicionam o acesso ao crédito e aos mercados, dos em desenvolvimento, à adoção de uma série de regras e valores universais de governança que eles mesmos já adotam, sob a alegação de que essas são condições essenciais para se atingir o desenvolvimento. Ocorre que tais instituições evoluíram ajustando-se à realidade e aos interesses de cada momento histórico desses países. Não foram causa, mas consequência do desenvolvimento, que se processou justamente sob a derrogação desse regramento, cuja observância nos estágios iniciais teria impedido o avanço dos países centrais.

A partir de 2001 inicia-se um programa de uniformização das identidades institucionais de praticamente todos os Tribunais de Contas pela implantação de um modelo de planejamento estratégico único financiado e coordenado por organismos internacionais, os mesmos que participaram do “consenso de Washington”. De modo a garantir a aderência da estrutura de controle às orientações neoliberais, construiu-se um discurso segundo o qual a missão dos Tribunais de Contas se efetiva no combate à corrupção, maior problema nacional, cuja solução precede a de todos os demais. Esse combate trará grande reconhecimento social para o sistema de controle. Forja-se uma parceria com a da mídia para divulgação insistente e sistemática de notícias relacionadas a escândalos de corrupção, com o que se justifica a contenção de processos desenvolvimentistas.

Esse processo foi orientado metodologicamente por técnicos do BID, de ONGs e instituições governamentais norte-americanas e inglesas, representantes do *establishment* neoliberal. A utilização de metodologia própria de organizações privadas facilitou e propiciou a organização do sistema de controle brasileiro como um “negócio” (expressão adotada), em que os Tribunais de Contas, funcionavam como empresas especializadas na disponibilização aos “clientes” (a sociedade) de “produtos” impregnados de um “valor inequívoco”, o “combate à corrupção”.

Ocorre que alguns elementos são omitidos nessa equação. No “negócio” do controle “vende-se”, e esse ponto é omitido, o “produto” do combate à corrupção. Esse produto tem um “preço”, também omitido, que é a contenção do desenvolvimento. Quando a sociedade “compra”, por exemplo, a paralisação da licitação de um corredor de ônibus porque havia sobrepreço, “paga” com o próprio corredor de ônibus. Abre mão do corredor para ganhar no sobrepreço. Assim, a agenda de investimentos controlada e o pagamento de juros produzem o “lucro” do negócio. O último elemento não explícito é o “sócio”. A burocracia do controle e a sociedade imaginam que os benefícios do processo de controle são destinados a essa última. Mas não. Os planos estratégicos deixam claro que a sociedade é a “clientela” do negócio. O cliente é de onde vem o lucro, e não para onde vai. O “lucro” vai para os “sócios”, os “donos do negócio”, que o projetaram e o controlam: o *establishment* neoliberal, que participou do “consenso de Washington”.

Há, portanto, uma quebra da percepção da burocracia do controle e da sociedade com esse discurso. A adaptação do BSC ao setor público seria possível, mas o “cliente” deveria ser a Administração Pública. A ela deveriam se destinar os produtos do “negócio” do controle, que deveriam levar diretamente ao aprimoramento da Administração e, indiretamente, à redução da corrupção. Nessa formulação, a sociedade corresponderia aos “sócios”, ou os beneficiários do negócio.

Nesse período, a burocracia desse sistema, instrumentalizada do ponto de vista legal e jurídico, recebeu investimentos significativamente maiores, para capacitação técnica, acesso à tecnologia e gestão do conhecimento,

do que a burocracia do Poder Executivo durante as últimas duas décadas. Galgada a uma nova condição de destaque midiático, valorizada financeira e profissionalmente, munida de poder institucional, fascinada com o aparente caráter supra ideológico e moderno da “administração gerencial” e com a crença de esvaziamento do espaço político viciado enquanto processo decisório, passa a desempenhar com rigor sua tarefa, que em última análise se pode descrever como um conjunto de intervenções de um corpo tecnicamente qualificado sobre uma organização tecnicamente pouco qualificada, e consistente em apontar os erros de quem não sabe fazer e punir por essas limitações.

Apesar de tecnicamente qualificada, em razão do amálgama entre o processo técnico e o midiático, a burocracia dos Tribunais de Contas acabou desenvolvendo uma postura crítica baseada mais no senso comum, do qual passou a depender, do que no conhecimento científico, o que é facilitado pelo conteúdo excessivamente descritivo do direito administrativo brasileiro: uma legislação profusa e muito detalhada impõe a derrogação da ciência da administração pela incompatibilidade de seu dinamismo com a lentidão do processo de formulação de preceitos jurídicos. A busca por reconhecimento levou ao condicionamento das ações do controle por práticas midiáticas, com a pasteurização da pena como solução para todos os casos.

A captura do sistema de controle é favorecida por um modelo institucional superado, que carrega um conjunto de características que o colocam em uma condição de permanentes contradições internas: a atividade de controle no Brasil tende sempre a um julgamento, sendo assim impróprio que se congregue, sob a mesma estrutura, a instrução (os procedimentos de auditoria), a acusação (o Ministério Público), o Juízo e, ainda, a apropriação dos recursos arrecadados com a imposição de penalidades. Como a imparcialidade é da natureza do juízo, não se adequa ao direito que ele esteja especialmente comprometido com o fim específico de punir e que se beneficie financeiramente das condenações. Assim esse ícone da democracia se organiza em um modelo de concentração de poder, o que favorece o autoritarismo e o torna vulnerável à corrupção.

Todo esse sistema focado na opção política de atuar essencialmente na apuração de irregularidades, implica necessariamente em um mal funcionamento no que diz respeito ao aprimoramento da Administração Pública. Mas não funciona mal em se admitindo que há uma finalidade implícita de contenção do desenvolvimento.

A elevação da corrupção à condição de nó górdio nacional, cujo combate deve receber o máximo de recursos do sistema de controle, cujo equacionamento precede qualquer outro e a cristalização dessa mensagem pela mídia tornam o sistema de controle dependente desse contexto, passando a ser valorizado pela sua ineficácia. Ao invés de prevenir, evitar ou corrigir erros, o sistema pune. Alimenta-se, por meio do escândalo, dos erros que deveria prevenir e evitar. É valorizado porque não funciona.

Essa preocupação que tem se demonstrado com a questão da corrupção sequer tem servido, efetivamente, para reduzi-la. As notícias de corrupção no TCE do Rio de Janeiro, de vazamentos de informação e tráfico de influências por advogado filho de ministro no TCU, o afastamento de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e as notícias sobre propinas a conselheiros do mesmo órgão, a condenação por improbidade de conselheiro do TCE de Santa Catarina, divulgadas como demonstrado no decorrer deste trabalho¹⁵¹, indicam que o modelo adotado, além de ineficaz contra a corrupção em geral, também se contamina, ele próprio, com o mal que se propõe a combater. A ideia de que se combate a corrupção punindo cada vez mais pessoas cria foco em relações pessoais; o empoderamento de instituições encarregadas de punição cria nichos de poder e a construção de um emaranhado jurídico-político-institucional carregado de obstáculos, no qual a circulação se torna cada vez difícil em condições normais levando ao aumento e à valorização de “intermediários”, reforçando a própria corrupção e construindo uma imagem de que “o país não tem solução”.

A omissão de elementos essenciais e o tratamento dado à sociedade no discurso evidenciam uma ética seletiva permeando a relação entre sistema de controle, Administração Pública, sociedade e investidores. A de-

¹⁵¹ Especificamente no final do item “3.6.2 Opção pela Corrupção”.

pendência da mídia enquanto elemento catalisador, mas também inibidor, das ações do sistema de controle, possibilita e produz um discurso moralista, em que se seleciona o que deve ser controlado a partir de interesses dominantes. Enquanto a corrupção é vista como execrável (e de fato é), a miséria, as injustiças sociais, o subdesenvolvimento são vistos como condições normais (todavia não são).

A lógica punitiva impõe graves limitações à análise de falhas sistêmicas. Sistemas não podem ser punidos, e um sistema fechado, em que se decide internamente o que deve ser punido, instrui os processos, promove a acusação, julga, condena e fica com a multa, é de tal forma incoerente de dependente da punição que não lhe resta alternativa a não ser considerar pouco relevantes as falhas de natureza sistêmica e atribuir sempre a responsabilidade a pessoas. As ações de controle, personalizadas a partir das irregularidades detectadas, não produzem o aprimoramento dos processos decisórios e do ciclo PDCA.

Todo o esforço técnico, servidores qualificados e recursos tecnológicos do sistema de controle, que em um contexto de fragilidade técnica da Administração Pública, deveriam ser dirigidos ao seu aprimoramento, são direcionados à punição de gestores que cometem falhas frequentemente porque tem que apresentar resultados em pouco prazo, sem recursos, sem acesso a tecnologia e sem qualificação. Nesse contexto o que importa é o erro, não vindo ao caso se distinguir entre a impossibilidade, a incapacidade, a negligência ou dolo.

Essa forma de agir pode ser pertinente em países desenvolvidos institucionalmente, pois tende a identificar desvios pessoais em relação a sistemas consolidados e funcionando adequadamente. Porém é inadequada para um país em desenvolvimento cujos sistemas administrativos ainda são incipientes e, por isso, falhos.

Com o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef e a ascensão de seu vice, Michel Temer, à Presidência da República, percebe-se uma mudança na diretriz econômica do Governo Federal, no sentido de um alinhamen-

to mais absoluto às orientações do *establishment* neoliberal, com movimentos no sentido de se desregular a economia e reduzir direitos sociais (reforma trabalhista e proposta de reforma da previdência), destinar maiores parcelas do orçamento federal para o pagamento de dívidas, reduzir investimentos nas áreas sociais com o congelamento, por emenda constitucional, de gastos correntes por 20 anos, por exemplo.

Nesse novo contexto, há uma tendência de que o sistema de controle brasileiro, especialmente sua burocracia, passe por uma fase de pressão. Sua funcionalidade ao modo de produção é reduzida, na medida em que, havendo o acoplamento ideológico direto do Poder Executivo, torna-se desnecessária uma estrutura de contenção do Estado. Por outro lado a burocracia, ainda imbuída de propósitos moralizantes, pode ser um obstáculo às ações privatistas e desestruturantes do Estado, o que pode levar à sua contenção pelo esvaziamento dos investimentos em capacitação e acesso a tecnologia, diminuição dos concursos públicos e suspensão de reajustes salariais, levando a uma diminuição de sua capacidade de ação.

Por fim, com a inflexão da mídia no sentido de eleger também a corrupção dos Tribunais de Contas como alvo, a ineficácia desse modelo começa a ser percebida de forma tão evidente que o próprio sistema ensaia discursos reformistas, reconhecendo a existência de uma crise institucional, a necessidade de criação de uma instância superior que os controle, a importância de merecer “a confiança e o respeito da sociedade” e de construir apoio no Legislativo¹⁵², conforme nota divulgada em encontro entre os presidentes de 27 Tribunais de Contas, no dia 08 de maio de 2017.

A tendência de um aprofundamento das prerrogativas do sistema de controle por meio de um avanço no campo da discricionariedade (FERNANDES, 2005) não se mostra provável, no momento. Significaria um novo processo de empoderamento em favor de uma instituição que, do ponto de vis-

¹⁵² SENOTÍCIAS. **Tribunais de Contas devem ser capazes de dar uma resposta de qualidade à sociedade.** São Paulo, publicado em 09/05/2017. Disponível em: <<http://senoticias.com.br/se/tribunais-de-contas-devem-ser-capazes-de-dar-uma-resposta-de-qualidade-a-sociedade/>>. Acessado em 15/11/2017.

ta do país, não apresentou resultados convincentes na utilização do poder de que disfruta, e que já foi ampliado. Do ponto de vista dos interesses que foi organizada para proteger, é desnecessária. Significaria a ampliação dos riscos para implementação das políticas públicas pretendidas pela atual composição política de governo. Uma eventual reversão do quadro político em 2018, caso se confirme o processo eleitoral previsto, pode provocar a retomada dessa discussão. Todavia mesmo isso se afiguraria improvável, pois no curto prazo os ataques da mídia e o desgaste do sistema de controle tendem a se ampliar e as pressões por desenvolvimento a aumentar.

Ainda menos provável, mas mais produtiva para o país, seria a retomada de uma das discussões que ocorreram durante o Congresso Constituinte de 1988: o fortalecimento da auditoria enquanto esfera técnica, nos moldes de uma auditoria geral, comprometida com o aprimoramento da gestão e sem poder punitivo. Esse modelo poderia conduzir ao envolvimento desse corpo técnico com a prevenção e solução de falhas e irregularidade e com a promoção do desenvolvimento, potencializando sua capacidade técnica: milhares de auditores que convivem diariamente com problemas e soluções, com prática na avaliação de procedimentos administrativos e de políticas públicas.

A alocação da atividade jurisdicional no Poder Judiciário recuperaria a lógica republicana e eliminaria a submissão de decisões dos Tribunais de Contas aos judiciais. A assimilação dos Ministérios Públicos de Contas por seus congêneres estaduais e federal possibilitaria sua atuação em moldes para os quais está vocacionado. As ocorrências de infrações e irregularidades, ao invés de punidas na mesma esfera que as identificou, seriam encaminhadas de imediato às procuradorias para as medidas cíveis e criminais cabíveis, reduzindo-se sensivelmente os atuais riscos de prescrição e promovendo-se a convergência para interpretações jurídicas mais uniformes.

A reflexão sobre um modelo adequado de controle deve considerar a realidade nacional a partir de suas desigualdades, e não de uma visão pasteurizada dos problemas; a valorização da auditoria ao invés da fiscalização; a desvinculação da autoridade técnica à necessidade de punições e a apropriação de uma ética segundo a qual a redução das desigualdades e da

corrupção, a promoção do desenvolvimento e da soberania devem ser iguais e simultaneamente perseguidos. Uma reflexão sobre a mudança de paradigma de “**controle do desenvolvimento**” para “**controle para o desenvolvimento**”.

BIBLIOGRAFIA

A, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, Ano 8, Nº 16, jul/dez 2006.

AGORA. Tribunal de Contas suspende licitação de corredor de ônibus em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, publicado em 20/12/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/12/1565366-tribunal-de-contas-suspende-licitacao-de-corredor-de-onibus-em-sao-paulo.shtml>>. Acessado em: 16/11/2015.

AGUIAR, S. C. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 22, 2013, Florianópolis. **FUNJAB**, 2013, v. , p. 314-337. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>>. Acessado em 28/08/2017.

ALEJARRA, L. E. O. A criação do Tribunal de Contas na história constitucional brasileira. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 19, n. 3952, 27 abr. 2014](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27898/a-criacao-do-tribunal-de-contas-na-historia-constitucional-brasileira>>. Acessado em 28/08/2017.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003, 412 p.

AMORIM, F.; AMARAL, L.; BIANCHI, P. Ministra do STF suspende portaria que alterava critérios para trabalho escravo. **UOL – Notícias**, Brasília, publicado em 24/10/2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/24/ministra-do-stf-trabalho-escravo.htm>>. Acessado em 12/11/2017.

ANTUNES, A. **Anos 2000: continuidade ou ruptura do desmonte neoliberal?** Rio de Janeiro, EPSJV/Fiocruz, 23/10/2013. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/anos-2000-continuidade-ou-ruptura-do-desmonte-neoliberal>>. Acessado em: 23/11/2017.

ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo, Malheiros, 4ª Ed., 2005.

BANDE NEWS FM CURITIBA. **TCE julga como irregular contas da Escola de Música e Belas Artes**. Curitiba, Rádio Band News FM, publicado em 14/09/2017. Disponível em: <<http://bandnewsfmcuitiba.com/tce-julga-como-irregular-contas-da-escola-de-musica-e-belas-artes/>>. Acessado em 16/11/2017.

BARROS, L. V. **TCU: Presença na História Nacional**. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília, TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. 281 p.

BATISTA, P. N. **O CONSENSO DE WASHINGTON: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, -/09/1994. Disponível em: <

www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acessado em: 21/11/2017.

BATISTA, V. Tribunal de Contas da União acusa Receita Federal de ineficiência. **Correio Brasiliense**, publicado em 15/11/2017. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2017/11/15/internas_economia,641097/tribunal-de-contas-da-uniao-acusa-receita-federal-de-ineficiencia.shtml>. Acessado em: 16/11/2017.

BAZINI, A. TCU dá aval corredor de ônibus em São Paulo, com ressalvas para prefeitura evitar sobrepreço. **Diário do Transporte**, São Paulo, 19/10/2017. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2017/10/19/tcu-da-aval-corredor-de-onibus-em-sao-paulo-com-ressalvas-para-prefeitura-evitar-sobrepreco/>>. Acessado em: 25/10/2017.

BERNARDES, C. e MARCONDES, R. **Sociologia Aplicada à Administração**. 5ª ed. São Paulo, Saraiva, 2000, 175 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e informação. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Emenda: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acessado em: 18/11/2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acessado em: 19/11/2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acessado em: 28/08/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967** (de 24 de janeiro de 1967). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acessado em 14/09/2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao>. Acessado em 28/08/2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Dá regulamento para execução da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em 28/08/2017.

BRASIL. **Decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896**. Reorganiza o Tribunal de Contas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824->

[1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html)>. Acessado em 28/08/2017.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acessado em: 28/08/2017.

BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acessado em 28/08/2017.

BRASIL. Departamento de Polícia Federal. **Portaria Nº. 4453/2014 - DG/DPF, de 16 de maio de 2014**. Aprova a atualização do Plano Estratégico 2010/2022, o Portfólio Estratégico e o Mapa Estratégico da Polícia Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/planejamento-estrategico>>. Acessado em: 08/09/ 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em: 28/08/2017.

BRASIL. **Contrato de Empréstimo nº. 1628/oc-br**. Contrato celebrado no dia 14 de setembro de 2005 entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento para cooperar na execução da fase 1 do programa de modernização do sistema de controle externo dos Estados, distrito federal e municípios brasileiros – PROMOEX. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/promoex/documentos-do-programa>>. Acessado em: 09/05/2016.

BRASIL. **Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891**. Reorganiza os serviços da Administração Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em: 19/11/2017.

BRASIL. **Lei Nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acessado em: 19/11/2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Lei de Licitações. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acessado em 10 de maio de 2016.

BRASIL. **LEI Nº 9.473, de 22 de julho de 1997**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9473.htm>. Acessado em: 19/1/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (versão preliminar)**. Brasília, -/06/2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36039-relatorio-educacao-para-todos-no-brasil-2000-2015>>. Acessado em: 21/11/2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acessado em 28/08/2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/28368527/art-113-da-lei-13080-15>>. Acessado em: 22/11/2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017**. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv791.htm>. Acessado em: 08/09/2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE recebe lista de gestores que tiveram contas rejeitadas pelo TCU. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 09/06/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Junho/tse-recebe-lista-de-gestores-que-tiveram-contas-rejeitadas-pelo-tcu>>. Acessado em 13/03/2017..

BRASIL. TCU. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras / Tribunal de Contas da União**. Brasília, Tribunal de contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, 281 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental**. CARVALHO NETO, A. A. de (Coord.). Conteudistas: CARVALHO NETO, A. A. de; SAMPAIO DE FREITAS, C. A.; CRUZ, I. B.; AKUTSU, L. Brasília, TCU, Instituto Serzedêlo Corrêa, 2011, 356 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/curso-de-auditoria-governamental.htm>>. Acessado em: 19/11/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2015 / Tribunal de Contas da União**. Brasília, TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2016, 141 p.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. Tipo: Relatório de Auditoria. Acórdão 1.628/2009. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 22 de julho de 2009. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-1131427/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em: 08/09/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tipo: Relatório de auditoria. Acórdão TCU-Plenário 860/2017. Relator: Ministro Vital Rego. Sessão de 03 de maio de 2017. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY%3AACORDAO-COMPLETO-2257638/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em 08/09/2017.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **Tribunais de contas realizam encontro nacional**. Brasília, TCU, publicado em 05/11/2008. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunais-de-contas-realizam-encontro-nacional-1.htm>>. Acessado em: 14/08/2016.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. ACÓRDÃO 111/2016 - PLENÁRIO. RELATÓRIO DE AUDITORIA, 27/01/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1632285/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em: 22/10/2017.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. ACÓRDÃO 2731/2015 - PLENÁRIO. Relatório de auditoria, 28/10/2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1577575/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em: 22/11/2017.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. ACÓRDÃO 358/2016 - PLENÁRIO. RELATÓRIO DE AUDITORIA, 24/02/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1648637/DTRELEVANCIA%20desc/false/1>. Acessado em: 22/10/2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Evolução Histórica do Tribunal de Contas**. Brasília, TCU, sem data de publicação. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>. Acessado em 15/12/2016.

BRASIL Tribunal De Contas Da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Aprovação: Portaria-SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acessado em 06 de maio de 2016.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **Museu do Tribunal de Contas da União: Min Francisco Thompson Flores (1931-1937)**. Brasília, TCU, sem data de publicação. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/min-francisco-thompson-flores-1931-1937.htm>>. Acessado em: 29/09/2017.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União - revisão junho 2011**. Boletim do Tribunal de Contas da União – Especial – Ano XLIV, nº 12. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2011.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União. **TC-009.038/2012-4 – representação**, Plenário, 10/12/2012. Disponível em: <www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_3443_51_12_P.doc>. Acessado em: 22/11/2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Bresser-Pereira e a tentativa de erguer uma nação dos escombros**. 17/04/2017. CARTA CAPITAL. São Paulo. Carta Capital, 17/04/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/948/bresser-pereira-e-a-tentativa-de-erguer-uma-nacao-dos-escombros>>. Acessado em 10/10/2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Crise da América Latina 1991: Consenso de Washington ou crise fiscal. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, 1991, p. 3-23. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>>. Acessado em: 20/11/2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Gerencial (versão digital)**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 7ª ed., 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Segundo Consenso de Washington e a Quase Estagnação da Economia Brasileira. In **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 3-34, 2003.

BRITTO, C. **Uma Breve História do Controle na Visão de um Tribunal Centenário**. Salvador, P55 Edições, 2015, 104 p.

CABRAL, F. G. **Uma análise comparativa da atuação do Tribunal de Contas da União de 1989 a 2010**. 280 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=19903@1>. Acessado em 18/04/2017.

CAMARGO, A.R.; CABRAL, D (Orgs.). **Guia da Administração Brasileira - Império e Governo Provisório (1822-1891)**. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2017, 123 p.

CAMPOS NETO, C. A. S. Investimentos na Infraestrutura de Transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. In: **Texto para Discussão**, IPEA, Brasília, v. 2014, p. 7-50, 2014.

CAMPOS, P. H. P. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. 2012. 539 p. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>>. Acessado em 21/05/2017.

CARDOZO, J. S. Origem e Conceitos de Auditoria. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 2., 1997, p. 27-36.

CARVALHO NETO, A. A.; FREITAS, C. A. S; CRUZ, I. B. e AKUTSO, L. **Auditoria Governamental**. Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria – PROAUDI – Instituto Serzedêlo Corrêa. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2011.

CAVALCANTE, P. e CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, FGV – EBAPE, nº 51. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00001.pdf>>. Acessado em 21/08/2017.

CEARÁ. Tribunal De Contas Do Estado Do Ceará. **Presidentes de Tribunais de Contas discutem Índices de Efetividade das Gestões Municipal e Estadual**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sem local de publicação, data de publicação 14/11/2017. Disponível em: <www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/2865-presidentes-de-tribunais-de-contas-discutem-indices-de-efetividades-das-gestoes-municipal-e-estadual-ieq-m-e-ieq-e>. Acessado em 15/11/2017.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada – A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo, Fundação Editora da UNESP, 2003.

CHAPOLA, R.; MACEDO, F. Corte de Contas investiga estouro do teto salarial em SP. **Estadão**, São Paulo, 19/08/2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corte-de-contas-investiga-estouro-do-teto-salarial-em-sp/>>. Acessado em: 25/10/2017.

CHOMSKY, N. **Mídia Propaganda Política e Manipulação**. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

CRUZ, D. TCU aponta sobrepreço em edital de corredor de ônibus em SP. **Portal G 1**, Brasília, publicado em 14/10/2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/tcu-aponta-sobrepreco-em-edital-de-corredor-de-onibus-em-sp.html>>. Acessado em 14/07/2016.

DISCUSSÃO DE QUESTÃO DE ORDEM APRESENTADA PELO MINISTRO BRUNO DANTAS. **Sessão Plenária Ordinária de 24 de maio de 2017**, Brasília, 24/05/2017. Programa em formato de vídeo e áudio disponibilizado via internet. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/sessoes-pautas-e-atas/sessoes/>>. Acessado em 25/08/2017.

DUARTE, N. **Educação Escolar, Teoria do Cotidiano e a Escola de Vigotski**. Campinas, Editora Autores Associados, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Crise do Planejamento - Revista de Serviço Social e Saúde**. Campinas, UNICAMP, v. IX, n. 9, Jul. 2010.

FRANÇA. Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789 - In Textos Básicos sobre Derechos Humanos. Madrid. Universidad Complutense, 1973,

traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. Apud FERREIRA Filho, Manoel G. et. alli. *Liberdades Públicas* São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acessado em: 21/11/2017

GAIO, G. **Governo Lula: Ruptura ou Continuidade?** 2014. 90 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento). Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP), Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2014. Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1vg9foK0XNEJ:http://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/663/Gionei%2520Gaio-GOVERNO%2520LULA-RUPTU-RA%2520OU%2520CONTINUIDADE_.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy+%&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab>.

Acessado em: 19/11/2017.

GALA, P. O tipo de bem produzido condiciona a riqueza de uma nação. Sem local de publicação, 20/10/2017. Disponível em:

<<http://www.paulogala.com.br/castanhas-de-caju-e-o-desenvolvimento-economico/>>. Acessado em: 21/11/2017.

GALA, P. Três ciclos de crescimento no Brasil. Sem local de publicação, 31/08/2019. Disponível em: <<http://www.paulogala.com.br/tres-ciclos-de-crescimento-no-brasil/>>. Acessado em: 21/11/2017.

GELANI, F. Analogias com trabalho escravo revelam distanciamento de autoridades com realidade do país. **Jornal do Brasil**. Publicado em 12/11/2017. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/11/12/analogias-com-trabalho-escravo-revelam-distanciamento-de-autoridades-com-realidade-do-pais/>>. Acessado em 12/11/2017.

GERSCHMAN, S. e VIANNA, M. L. W. **A Miragem da Pós Modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização** [online]. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1997. (<http://books.scielo.org>).

GONÇALVES, A. F. **O Conceito de governança**. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI, 2005, Fortaleza, XIV CONPEDI. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais_fortaleza2005.html>. Acessado em: 22/10/2017.

HIRST, J. **Breve História da Europa**. Alfragide (Pt), Publicações Dom Quixote, 2012.

JACOBY FERNANDES, J. U. Ética e controle. In: **Revista Jus Navigandi (versão digital)**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 893, 13 dez. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7695>>. Acessado em: 29/04/2017.

JORNAL DO BRASIL. Em 1937, contas de Getúlio Vargas também foram rejeitadas. **Jornal do País, País**, sem local, publicado em 08/10/2015. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/10/08/em-1937-contas-de-getulio-vargas-tambem-foram-rejeitadas/>>. Acessado em 14/09/2017.

KANIAK, T.; FONSECA, A. A Polícia Federal (PF) deflagrou nesta quarta-feira (31) a 2ª fase da Operação Carne Fraca, que investiga irregularidades na fiscalização de frigoríficos. **G1 Paraná RPC**, 31 de maio de 2017, versão digital. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/policia-federal-deflagra-a-2-fase-da-operacao-carne-fraca.ghtml>>. Acessado em 16/09/2017.

LOBO NETO, F. J. S. **Resenha: Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Marta Arretche. Rio de Janeiro, Editora FGV / Editora Fiocruz, 2002, 232 p. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**. Versão *on-line*. SciELO, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462014000200015>. Acessado em 25 de outubro de 2016.

MADER, H. Tribunal de Contas paralisa licitação para concessão do Centro de Convenções. **Correi Brasiliense**, publicado em 25/10/2016. Disponível em: <<http://blogs.correiobrasiliense.com.br/cbpoder/tribunal-de-contas-paralisa-licitacao-para-concessao-do-centro-de-convencoes/>>. Acessado em 16/11/2017.

MADER, H. Tribunal de Contas questiona contrato do Detran. **Correi Brasiliense**, publicado em 17/06/2017. Disponível em: <<http://blogs.correiobrasiliense.com.br/cbpoder/tribunal-de-contas-questiona-contrato-do-detran/>>. Acessado em: 16/11/2017.

MAIA, R.. Crescimento e desenvolvimento económico global sustentado. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v. 15, n. 1, 2016.

MALDONANDO FILHO, E.; [FERRARI FILHO, F.](#); MILAN, M. Por que a economia brasileira não cresce dinâmica e sustentavelmente? Uma análise kaleckiana e keynesiana. In: **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 25, p. 429-456, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182016000200429&script=sci_abstract&lng=pt>. Acessado em: 21/11/2017.

MASCARO, A. L. **Estado e Forma Política**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2013, 132 p.

MASCARO, A. L. Políticas e geopolíticas do direito. **MEGAFÓN**, Buenos Aires, nº 6/4, p. 1 - 2, 04 mayo, 2016. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/25/alysson-mascaro-todo-direito-e-um-golpe/>>. Acessado em 21/01/2017.

MASCARO, A. L. **Todo direito é um golpe**. Boi Tempo, publicado em 25/05/2016. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/25/alysson-mascaro-todo-direito-e-um-golpe/>>. Acessado em 21/01/2017.

MAZZON, J. A. José Afonso Mazzon Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1D. **Plataforma Lattes**. Disponível em:

<<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4727432E5#>>.
Acessados em: 22/11/2017.

MAZZON, J. A. **Mini currículo.** Disponível em:
<<https://www.fea.usp.br/usuarios/docente/jamazzone?s=c>>. Acessado em:
[22/11/2017.](https://www.fea.usp.br/usuarios/docente/jamazzone?s=c)

MAZZON, J. A.; NOGUEIRA, R. Projeto de Prestação de Serviços Especializados para Realização de Pesquisa e Proposição de Iniciativas para a Adequada Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelos Tribunais de Conta Estaduais e Municipais. **Relatório Final da Pesquisa de Campo.** FIA – Fundação Instituto de Administração da USP – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002. Disponível em:
<<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/promoex/documentos-do-programa>>. Acessado em 09 de maio de 2016.

MEGALE, B.; CARVALHO, M. C. **Andrade Gutierrez diz que subornou o Tribunal de Contas São Paulo.** Folha de São Paulo, Brasília/São Paulo, publicado em 12/03/2017. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1865633-andrade-gutierrez-diz-que-subornou-o-tribunal-de-contas-de-sp.shtml>>. Acessado em 10/11/2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 8ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1981.

MELO, M. A. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal.* In **Revista do Serviço Público.** Ano 47, vol. 120, nº 1, jan-abr, 1996, p. 67-82.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 10ª ed. São Paulo, Malheiros, 1998.

MENDONÇA, H.; OLIVEIRA, R. Entenda as novas regras que reduzem o combate ao trabalho escravo. **El País – Brasil,** publicado em 20/10/2017. Disponível em:
<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/19/politica/1508447540_501606.html>.
Acessado em 12/11/2017.

MIGUEL, V. V. R. Origem e evolução dos Tribunais de Contas da França. Consultor Jurídico (São Paulo. Online), v. 06, p. 1-5, 2010. Disponível em:
<<http://www.conjur.com.br>>. Acessado em: 12/03/2017.

MIRANDA, A. G. **Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil.** 2009. 154 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas - Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/02-Ivaro_Guilherme_Miranda.pdf>. Acessado em 16/08/2017.

NOGUEIRA, A. M. **Verbetes**. Centrão. CPDOC-FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>>. Acessado em: 02/10/2017.

NUNES, E. O. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010, 195 p.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Em 1937, TCU rejeitou contas de Getúlio por disputas políticas. **Estadão**, Política, São Paulo, 07/10/2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-1937--tcu-rejeitou-contas-de-getulio-por-disputas-politicas,1776398>>. Acessado em 14/09/2017.

ORIBE, C. PDCA: origem, conceitos e variantes dessa ideia de 70 anos. **Qualypro**, Contagem, MG, p. 1-11, 2009. Disponível em: <<http://www.qualypro.com.br/artigos/pdca-origem-conceitos-e-variantes-dessa-ideia-de-70-anos>>. Acessado em 10/02/2017.

PAIXÃO, J. C. Fontes do Tribunal de Contas de Portugal para a história do Brasil Colônia. **Revista Acervo**, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, v. 10, nº 1, jan/jul, 1997, p 57-70.

PARANÁ. Tribunal De Contas Do Estado Do Paraná. **Pleno confirma suspensão da licitação do metrô em Curitiba**. Sem local, publicado em 28/08/2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pleno-confirma-suspensao-da-licitacao-do-metro-em-curitiba/2730/N>>. Acessado em 14/08/2017.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005, 204 p.

PIKETTY, T. **O Capital no século XXI**. Edição Eletrônica. Rio de Janeiro, Editora Intrínseca, 2014.

PIQUET, A. C. L. **Auditoria Externa do desempenho: condições e limites de um reposicionamento nas relações auditor-gestor, a partir de seus mandatos sociais**. 2006. 104 p. Dissertação (Mestrado em Administração, área de concentração em Gestão Organizacional. Universidade Federal de Pernambuco, 2006. Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiOz8KnltLXAhXEhJAKHdbKDz8QFggpMAA&url=http%3A%2F%2Freposito-rio.ufpe.br%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F1059%2Farquivo1377_1.pdf%3Fsequence%3D1&usq=AOvVaw0J9yMZpK1zqq2gzXPODwe>.

Acessado em: 22/11/2017.

PONTES, P. A. M. M. Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira. **Enfoques – Revista dos Alunos de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro** (Revista Eletrônica). Vol. 13 (2), dez./2014. Rio de Janeiro, UFRJ, 2014. Disponível em:

<<http://www.enfoques.ifcs.ufrj.br/ojs/index.php/enfoques/article/download/222/188+&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=br>>. Acessado em: 14/09/2017.

PORTAL G1 CAMPINAS E REGIÃO. **Tribunal de Contas suspende a licitação do BRT em Campinas.** Campinas, publicado em 14/07/2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2016/07/tribunal-de-contas-suspende-licitacao-do-brt-em-campinas.html>>. Acessado em: 14/07/2016.

PORTAL G1 DF. **Justiça aumenta condenação de conselheiro do Tribunal de Contas do DF por improbidade.** Brasília, publicado em 21/06/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/justica-aumenta-condenacao-de-conselheiro-do-tribunal-de-contas-do-df-por-improbidade.ghtml>>. Acessado em: 04/11/2017.

PORTAL G1 RJ. **Jonas Lopes dá detalhes da corrupção dentro do Tribunal de Contas do Estado [do Rio de Janeiro].** Rio de Janeiro, publicado em 09/10/2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/videos/t/todos-os-videos/v/jonas-lobes-da-detahes-da-corrupcao-dentro-do-tribunal-de-contas-do-Estado/6205965/>>. Acessado em: 13/11/2017.

PORTAL G1 SC. **Recém-empossado, conselheiro do TCE-SC responde a ação por improbidade administrativa.** Sem local, publicado em 10/11/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/recem-empossado-no-tcesc-conselheiro-responde-a-acao-por-improbidade-administrativa.ghtml>>. Acessado em: 14/11/2017.

PORTAL G1 SP. **Supersalários no TJ e no governo Alckmin ultrapassam teto para servidores públicos.** São Paulo, publicado em 09/11/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/supersalarios-no-tj-e-no-governo-alckmin-ultrapassam-teto-para-servidores-publicos.ghtml>>. Acessado em: 10/11/2017.

PORTAL G1 SP. **Supremo derruba salários acima do teto no Tribunal de Contas de SP.** São Paulo, publicado em 03/12/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/12/supremo-derruba-salarios-acima-do-teto-no-tribunal-de-contas-de-sp.html>>. Acessado Em: 10/11/2017.

PORTAL G1 RIBEIRÃO FRANCA. **Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014.** Publicado em 11/11/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/em-reexame-tce-reforca-rejeicao-de-contas-da-prefeitura-de-ribeirao-preto-em-2014.ghtml>>. Acessado em 13/11/2017.

RIBEIRO, C. G.; RODRIGUES, F. C. e NOVAES, H. T. **A privatização indireta das universidades estaduais paulistas.** São Paulo, Carta Capital, publicado em 17/06/2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/a-privatizacao-indireta-das-universidades-estaduais-paulistas-7131.html>>. Acessado em: 20/11/2017.

RIBEIRO, R. J. **A boa política: ensaios sobre a democracia na era da internet.** Versão digital. São Paulo, Companhia das Letras, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Tribunal de Contas suspende pregões para aquisição de alimentos da rede hospitalar do Estado.** Natal, TCE-RN, publicado em 16/11/2017. Disponível em:

<<http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3519>>. Acessado em 16/11/2017.

ROTHER, M. **Toyota kata**. São Paulo, Bookman Companhia Editora, 2010.

SAFATLE, C., BORGES, J. e OLIVEIRA, R. **Anatomia de um desastre**. USA, Portfolio Penguin, 2016.

SAMORA, N. Tribunal de Contas suspende licitação e obra pública no litoral sul do Estado. **Século Diário**, publicado em 18/10/2017. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/36187/9/tribunal-de-contas-suspende-licitacao-e-obra-publica-no-litoral-sul-do-estado>>. Acessado em 18/11/2017.

SÃO PAULO (ESTADO). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **DCI: Tribunal de Contas questiona USP por terra contaminada**. São Paulo, TCE, sem data de publicação. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/dci-tribunal-de-contas-questiona-usp-por-terra-contaminada>>. Acessado em 16/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Jornal a Cidade: Tribunal de Contas paralisa licitação da dívida do Daerp. São Paulo, TCE-SP, sem data de publicação. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/jornal-cidade-tribunal-de-contas-paralisa-licitacao-da-divida-do-daerp>>. Acessado em 16/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Tribunal de Contas questiona salários de dirigentes da USP. São Paulo TCE-SP, sem data de publicação. Disponível em: <www4.tce.sp.gov.br/tribunal-de-contas-questiona-salarios-de-dirigentes-da-usp>. Acessado em: 16/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Aplicativo 'Fiscalize com o TCESP' recebe 732 denúncias este ano**. São Paulo, 19/10/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-aplicativo-fiscalize-com-tcesp-recebe-732-denuncias-este-ano>>. Acessado em: 13/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Aplicativo 'Fiscalize com o TCESP' recebe 732 denúncias este ano**. Tribunal e Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, publicado em 19/10/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-aplicativo-fiscalize-com-tcesp-recebe-732-denuncias-este-ano>>. Acessado em: 22/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Estudo do TCESP aponta que apenas investimentos em ensino público não garantem bons resultados na educação**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, 12/07/2017. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-estudo-tcesp-aponta-apenas-investimento-ensino-publico-nao-garante-bons-resultados-educacao>>. Acessado em 08/09/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Índice de efetividade de gestão municipal – IEG-M TCE-SP**. Disponível em: <<http://iegm.tce.sp.gov.br/>>. Acessado em: 22/11/2017,

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Manual Básico Aplicação no Ensino**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: < <https://www4.tce.sp.gov.br/aplicacao-no-ensino-e-novas-regras>>. Acessado em 20/11/2017

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. TC 02214/026/15, 18/04/2017. Disponível em: <https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/595320.pdf>. Acessado em: 25/10/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. TC 2717/026/08 – voto, 25/03/2014. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/278142.pdf>. Acessado em 25/10/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. TC 2718/026/08 – voto, 10/11/2013. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/263536.pdf>. Acessado em: 25/10/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. TC 2719/026/08 – voto, 25/11/2014. Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/441967.pdf>. Acessado em 25/10/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. TCE divulga relatório e análise de julgamento de contas nas Prefeituras. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, 06/09/2013. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-tce-divulga-relatorio-e-analise-de-julgamento-de-contas-nas-prefeituras>>. Acessado em 08/09/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **TCE Na Mídia: G1- Ribeirão e Franca: Em reexame, TCE reforça rejeição de contas da Prefeitura de Ribeirão Preto em 2014**. São Paulo, 13/11/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-g1-ribeirao-e-francaem-reexame-tce-reforca-rejeicao-contas-prefeitura-ribeirao-preto-2014>>. Acessado em 13/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Tribunal de Contas suspende editais para obras do PAC em Ribeirão Preto**. São Paulo, publicado em 20/02/2015. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-de-contas-suspende-editais-para-obras-do-pac-em-ribeirao-preto>>. Acessado em 14/08/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal De Contas Do Estado De São Paulo. **Tribunal pleno analisa 43 processos da Ordem do Dia**. São Paulo, 10/11/2017. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-pleno-analisa-43-processos-ordem-dia>>. Acessado em 13/11/2017.

SCLIAR, W. Controle Externo Brasileiro – Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, nº 181, p. 249-275, jan./mar, 2009. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194906>>. Acessado em: 19/11/2017.

SCLIAR, W. **Controle Externo Brasileiro – Poder Legislativo e Tribunal de Contas**. *Revista de Informação Legislativa*. A. 46, nº 181, jan./mar. 2009. Brasília, Senado Federal, 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SENOTÍCIAS. **Tribunais de Contas devem ser capazes de dar uma resposta de qualidade à sociedade**. São Paulo, publicado em 09/05/2017. Disponível em: <<http://senoticias.com.br/se/tribunais-de-contas-devem-ser-capazes-de-dar-uma-resposta-de-qualidade-a-sociedade/>>. Acessado em 15/11/2017.

SILVA, R. O. **Teorias da Administração**. São Paulo, Pioneira Thomson Learning, 2001.

SILVEIRA, R. M. Reflexões sobre a Corte de Contas na França - *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (versão eletrônica)**. Belo Horizonte, Ed. nº 04 de 2008. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/04/-sumario?next=4>. Acessado em: 18/11/2017.

SIMÕES, E. **Tribunais de Contas: Controle Externo das Contas Públicas**. São Paulo, Saraiva, 2014.

SOIBELMAN, L. **Enciclopédia Jurídica**. Rio de Janeiro, Editora Rio, [ano não informado], II v.

SOUZA, J. **A Ralé Brasileira: Quem é e como vive**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2009, 551 p.

TAKAHASHI, F.; FRAGA, E. Fim da gratuidade nas universidades públicas divide opinião de acadêmicos. **Folha de São Paulo**, Educação, São Paulo, 02/06/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1463538-fim-da-gratuidade-nas-universidades-publicas-divide-opiniao-de-academicos.shtml>>. Acessados em 25/10/2017.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions - Index 2015**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015/results>>. Acessado em 06 de maio de 2016.

VARELA, C. A. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica – Ha-Joon Chang. **Resenha**. *Revista de Economia Política – UNESP*. São Paulo, vol. 26, out-dez/2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400010. Acessado em 09 de maio de 2016.

VEJA SÃO AULO. **Butantã em Crise**. São Paulo, Veja, publicado em 01/03/2017. Disponível em: <<http://www.superacessoinfo.com.br/supervisualizador/visualizador.aspx?idanalisesubcanal=4283435&idemail=4724#>>. Acessado em: 16/11/2017.

VELOSO, V.; SOUZA, L. O. de. **Verbetes**. Luiz Roberto Ponte. CPDOC-FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-roberto-andrade-ponte>>. Acessado em 20/10/2017.

VENICIOS, M. A culpa é da oposição. **Ac24horas**, Rio Branco, 06/06/2013. Disponível em: <<https://www.ac24horas.com/2013/06/06/cesar-messias-culpa-oposicao-por-pedido-de-embargo-de-obras-da-cidade-do-povo/>>. Acessado em 10/11/2017.

VINCENZI, L.; NOVAIS, R. O Comportamento Rent-seeking no Setor Público. **Liga do Mercado Financeiro, Notícias**, Jaú, sem data de publicação. Disponível em: <<http://lmfunesp.com.br/noticias/o-comportamento-rent-seeking-no-setor-p%C3%BAblico>>. Acessado em 09/10/2017.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro, LTC Editora, 5ª ed., 1982.

WILLIAMSON, J. **The Washington Consensus as Policy Prescription for Development**. Texto elaborado a partir de palestra no Banco Mundial, em 13/01/2004. Institute for International Economics. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.118.9690&rep=rep1&type=pdf>>. Acessado em 26/10/2017.

WOLFFENBÜTTEL, A. **O que é? - Formação Bruta de Capital Fixo**. Ipea, Brasília, publicado em 01/10/2004, ano 1, ed. 3. Disponível em: <http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2045:catid=28&Itemid=23>. Acessado em 03/10/2018.

WU, X.; RAMESH M.; HOWLETT, M. e FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Pangea Centro de Tradução, Interpretação e Idiomas Ltda. Brasília, ENAP, 2014, 161 p.

Mapas Estratégicos dos Tribunais de Contas – sites pesquisados (junho de 2015):

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. **Missão**. Rio Branco, TCE-AC, sem data de publicação. Disponível em: <<http://www.tce.ac.gov.br/institucional/missao/>>. Acessado em: 22/11/2017.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. **Plano Estratégico do TCE-AM – Biênio 2010/2011**. Manaus, sem data de publicação, 31 p. Disponível em: <<http://www.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/2010/07/planoestrategico20102011.pdf>>. Acessado em: 23/11/2017.

ATRICON. **Plano Estratégico 2012 - 2017**. Brasília-DF, ATRICON, 2014, p. 36. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/planejamento/>>. Acessado em: 22/11/2017.

BAHIA. TCM-BA. **Planejamento Estratégico 2011-2015**. Salvador, BA, - /11/2011, 32 p.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico 2010-2013: Construindo a Convergência**. Salvador, TCE-BA, 2009, 44p. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/institucional/planejamento-e-gestao/plano-estrategico?layout=edit&id=57>>. Acessado em: 23/11/2017.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico 2014-2017: desenvolvendo a organização**. Salvador, TCE-BA, 2013, 60 p. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/planoestrategico2014_2017_web.pdf>. Acessado em: 22/11/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União: 2011-2015**. TCU, Brasília, 2015, 72 p. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/index.html>>. Acessado em: 18/11/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União: 2015-2021**. Brasília, TCU, 2015, 52 p. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/index.html>>. Acessado em: 18/11/2017.

CEARÁ. TCMs do Estado do Ceará. **Planejamento Estratégico 2016-2020**. Fortaleza, CE, TCM, 2016, 40 p.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Ceará. **Planejamento Estratégico 2016-2020**. Fortaleza, CE, TCE-CE, sem data de publicação, 44 p.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Planejamento estratégico - TCDF: 2016-2019 / Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília, TC-DF, 2016. 22 p.

ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Plano Estratégico 2010-2015. Vitória, ES, TCE-ES, 2010, 16p. Disponível em: <http://www.tce.es.gov.br/portais/Portais/14/Arquivos/Plano_Estrategico_TCEES_2010_2015.pdf>. Acessado em: 23/11/2017.

ESPIRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Plano Estratégico 2016-2020. Vitória, ES, TCE-ES, 2015, 36p.

GOIAS. TCE-GO. **Plano Estratégico 2014-2020**. Goiânia, GO, TCE-GO, 2013, 22 p.

GOIAS. TCE-GO. **Plano Estratégico 2014-2020**. Goiânia, TCE- GO, publicado em 02/04/2014, p. 22. Disponível em: <<https://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=2517>>. Acessado em: 23/11/2017.

GOIÁS. TCMs do Estado de Goiás. **Planejamento Estratégico 2011-2013**. Goiânia, GO, TCM, 2010, 58 p.

MARANHÃO. TCE-MA. **Plano Estratégico 2005-2008**. São Luiz, MA, TCE-MA, publicado em -/02/2005, 21 p.

MARANHÃO. TCE-MA. **Plano Estratégico: Ciclo 2012-2016**. São Luiz, MA, TCE-MA, sem data de publicação, 21 p.

MATO GROSSO DO SUL. TCE-MS. **Planejamento Estratégico 2016-2020**. Disponível em: <www.tce.ms.gov.br/planejamentoestrategico>. Acessado em: 23/11/2017.

MATO GROSSO. TCE-MT. **Plano Estratégico Gestão 2012-2017 / Tribunal de Contas do Estado**. Cuiabá, MT, Central Textos, 2011. Disponível em: <<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/PlanoLongo2012-2017/index.html#/40/>>. Acessado em: 23/11/2017.

MINAS GERAIS. TCE-MG. **Plano Estratégico 2004-2008**. Belo Horizonte, TCE-MG, publicado em 12/09/2008. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/Debate-sobre-a-nova-Lei-dos-Residuos-Solidos-lota-auditorio-do-Tribunal-.html/Noticia/124>>. Acessado em: 23/11/2017.

MINAS GERAIS. TCE-MG. **Plano Estratégico 2010-2014**. Belo Horizonte, TCE- MG, publicado em 10/02/2010, 27 p. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/Debate-sobre-a-nova-Lei-dos-Residuos-Solidos-lota-auditorio-do-Tribunal-.html/Noticia/111847>>. Acessado em: 23/11/2017.

MINAS GERAIS. TCE-MG. **Plano Estratégico 2015-2019**. Belo Horizonte, TCE-MG, sem data de publicação, 28 p. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=1K&tipo=1&url=&cod_secao_menu=3>. Acessado em: 23/11/2017.

PARÁ. TCE-PA. **Plano Estratégico 2008-2011 / Tribunal de Contas do Pará**. Sem local de publicação nem data, 40 p.

PARÁ. TCE-PA. **Plano Estratégico 2012-2015 / Tribunal de Contas do Pará**. Belém, PA, TCE-PA, -/12/2011, 39 p.

PARÁ. TCE-PA. **Plano Estratégico 2016-2021 / Tribunal de Contas do Pará**. Belém, PA, TCE-PA, -/06/2015, 36 p.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Plano Estratégico 2005-2009**. João Pessoa, PB, TCE-PB, publicado em -/06/2005, 63 p.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Plano Estratégico 2011-2015**. João Pessoa, PB, TCE-PB, publicado em 27/06/2011, 33 p. Disponível em: <http://portal.tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2009/11/Planejamento-Estrat%C3%A9gico-2011_2015.pdf>. Acessado em: 23/11/2017.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Plano Estratégico 2016-2026**. João Pessoa, PB, TCE-PB, publicado em 27/06/2011, 60 p.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Plano Estratégico TCE-PR 2008-2016**. Curitiba, TCE-PR, publicado em 2009, 87 p.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Plano Estratégico TCE-PR 2017-2021**. Curitiba, TCE-PR, publicado em -/12/2016, 35 p. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/planejamento-estrategico/82269/area/45>>. Acessado em: 23/11/2017.

PERNAMBUCO. TCE-PE. **III Plano Estratégico (2013-2018)**. Recife, PE, TCE-PE, publicado em -/06/2016, p. 36. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/planejamento-estrategico>>. Acessado em: 23/11/2017.

PIAUÍ. TCE-PI. **Gestão Estratégica 2007-2010: a decisão de modernizar**. Teresina, PI, TCE-PI, 2008, 92 p.

PIAUÍ. TCE-PI. **Planejamento Estratégico TCE-PI 2011-2015**. Teresina, PI, TCE-PI, sem data de publicação, 66 p.

PIAUÍ. TCE-PI. **Planejamento Estratégico TCE-PI 2016-2019**. Teresina, PI, TCE-PI, sem data de publicação, 65 p.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estratégico 2016-2019: juntos construiremos um futuro melhor**. Rio de Janeiro, TCE-RJ, sem data de publicação, 48 p. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/plano-estrategico>>. Acessado em: 29/11/2017.

RIO GRANDE DO NORTE. TCE-RN. **Plano Estratégico 2009-2013**. Natal, RN, TCE-RN, sem data de publicação, 50 p.

RIO GRANDE DO NORTE. TCE-RN. **Plano Estratégico 2015-2021**. Natal, RN, TCE-RN, sem data de publicação, 52 p.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Planejamento Estratégico 2015-2019**. Porto Alegre, TCE-RS, 2014, 99 p. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico/PET_atual.pdf>. Acessado em: 22/11/2017.

RONDÔNIA. TCE-RO. **Plano Estratégico 2011-2015**. Porto Velho, RO, TCE-RO, 2011, 43 p.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. Plano estratégico: rumo a excelência: 2016-2020 / Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho, TCE-RO, 2016, 52p.

RORAIMA. Tribunal de Contas de Roraima. **Planejamento Estratégico**. Boa Vista, TC-RR, sem data de publicação. Disponível em: <<https://www.tce.rr.leg.br/portal/noticia.php?id=17>>. Acessado em: 23/11/017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Plano Estratégico 2008-2011 / Tribunal de Contas de Santa Catarina**. Florianópolis, SC, TCE-SC, 2007, 48 p.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Planejamento Estratégico 2013-2016 / Tribunal de Contas de Santa Catarina**.

Sem data nem local de publicação, 20 p. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/cartilha_planejamento%20estrategico_o_site%20\(1\)_0.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/cartilha_planejamento%20estrategico_o_site%20(1)_0.pdf)>. Acessado em: 23/11/2017.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Plano Estratégico Institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 2011-2015**. São Paulo, SP, TCE-SP, 2011, 27 p.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Plano Estratégico Institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 2016-2020**. Anexo à Resolução no 09/2015. São Paulo, TCE-SP, 2015. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica>>. Acessado em: 22/11/2017.

SERGIPE. TCE-SE. **Planejamento Estratégico 2016-2019 / Tribunal de Contas do Estado de Sergipe**. Aracaju, SE, TCE-SE, 2016, p. 30. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/SitePages/default.aspx>>. Acessado em: 23/11/2017.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Planejamento Estratégico 2016/2021 do TCE/TO é validado. Palmas, TCE-TO, publicado em 30/06/2016. Disponível em:

<https://www.tce.to.gov.br/sitetce/index.php?option=com_k2&view=item&id=1648:planejamento-estrategico-2016-2021-do-tce-to-e-validado&Itemid=569>.

Acessado em: 27/01/2017

Endereços Eletrônicos:

<<http://cnpq.br/series-historicas>>. Acessado em:21/11/2017.

<<http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/lista-de-inelegiveis.htm>>. Acessado em 12/11/2017.

<<http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>>. Acessado em:21/11/2017.

<http://www.cespe.unb.br/concursos/TCE_PE_17/>. Acessado em: 10/10/2017.

<http://www.cespe.unb.br/concursos/TCU_15_AUFC/arquivos/TCU_AUDITOR_ABT_ED_6.PDF>. Acessado em 10/10/2017.

<<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252>>. Acessado em: 21/11/2017.

<http://www.concursos.ufba.br/docentes/2017/editais/EDITAL_DOCENTE_ed012017_RETIFICADO_10102017.pdf>. Acessado em 10/10/2017.

<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/concursos_publicos/novos-e-inscricoes-abertas/concurso-mapa-2017/auditor-fiscal-federal-agropecuario-mapa>. Acessado em: 10/10/2017.

<<http://www4.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-abre-concurso-publico-para-133-cargos-agente-fiscalizacao>>. Acessado em: 10/10/2017.

<<https://189.9.128.64/download/concurso-publico/concurso-2012/edital-66-2012-dnit-abertura-site-esaf.pdf>>. Acessado em 10/10/2017.

<https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/595320.pdf>
25/10/2017.

Acessado em:

Apêndice I - Resultados da Pesquisa

	ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.
1	TCU	2015 - 2021	Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo	ADM	Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável	REC
1	TCU	2011 - 2015	Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade	ADM	Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública	REC
2	TC DF	2016-2019	Gerar benefícios para a sociedade por meio do aperfeiçoamento e controle da gestão dos recursos públicos do DF	ADM	Ser reconhecido por sua atuação tempestiva, preventiva, orientadora e transparente no exercício do controle externo, com ênfase na avaliação dos resultados da gestão pública do Distrito Federal e no fomento do controle social	REC
3	TCE AC	2016-2022	Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.	ADM	Ser uma instituição de referência na fiscalização, orientação e acompanhamento da gestão pública.	REC
4	TCE AL					
5	TCE AM	2010-2011	Exercer o controle da gestão dos recursos públicos orientando e fiscalizando sua correta e efetiva aplicação em benefício da sociedade amazonense	ADM	Ser instituição de excelência no controle e no aprimoramento da gestão pública, garantindo a devida visibilidade e credibilidade de suas ações junto à sociedade amazonense	REC
6	TCE AP					
7	TCE BA	2010-2013	Exercer o controle externo em benefício da sociedade, zelando pela regular gestão dos recursos públicos e contribuindo para a efetividade das políticas governamentais	ADM	Ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial ao controle da gestão pública	REC

ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.	
7	TCE BA	2014-2017	Exercer eficiente controle externo, contribuindo para a efetividade da gestão dos recursos públicos e das políticas governamentais, sempre em benefício da sociedade	ADM	Ser um Tribunal capaz de julgar as contas no prazo constitucional de 365 dias e aumentar em 100% a quantidade de auditorias tempestivas realizadas em relação ao quadriênio anterior, até 2017.	FUN
8	TCE CE	2016-2020	Ser guardião dos recursos públicos estaduais, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública em benefício da sociedade	ADM	Ser reconhecido pela sociedade como uma instituição de excelência no controle e aprimoramento da Administração Pública Estadual até 2020	REC
9	TCE ES	2010-2015	Orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade	ADM	Ser instituição de excelência na orientação e no controle da gestão dos recursos públicos até 2015	REC
9	TCE ES	2016-2020	Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos.	ADM	Ser reconhecido como instrumento de cidadania	REC
10	TCE GO	2014-2020	Exercer o controle externo contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos recursos públicos, em prol da sociedade	ADM	Ser uma instituição essencial e de excelência no exercício do controle externo	REC
11	TCE MA	2005-2008	Controlar os atos da Administração Pública estadual e municipal, zelando pela legalidade, moralidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos e contribuindo para o bem-estar social	ADM	Um Tribunal de referência e de vanguarda em matéria de organização, desempenho, interface com os jurisdicionados, zelando pela correta aplicação dos recursos públicos em conformidade com os programas de governo, o que contribuirá, decisivamente, para o bem-estar social	REC
11	TCE MA	2012-2016	Exercer o controle externo e orientar a gestão pública em benefício da sociedade	ADM	Ser reconhecido pela sociedade como órgão de controle externo eficiente na fiscalização dos recursos e no aperfeiçoamento da gestão pública	REC
12	TCE MG	2004-2008	Exercer o controle externo da gestão dos recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, em benefício da sociedade	ADM	Ser Instituição de referência na garantia do direito da sociedade à regular e efetiva gestão dos recursos públicos	REC

ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.
12 TCE MG	2010-2014	Exercer o controle externo da gestão dos recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, em benefício da sociedade	ADM	Ser Instituição de referência na garantia do direito da sociedade à regular e efetiva gestão dos recursos públicos	REC
12 TCE MG	2015-2019	Exercer o controle da gestão pública de forma eficiente, eficaz e efetiva, em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecido como Instituição relevante para a garantia do direito à gestão pública efetiva e transparente	REC
13 TCE MS	2016-2020	Fiscalizar e julgar atos administrativos dos Poderes do Estado e dos Municípios e as ações que envolvam a gestão dos recursos	FUN	Ser conhecido e reconhecido como órgão indispensável na fiscalização e no controle da gestão dos recursos públicos.	REC
14 TCE MT	2012-2017	Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade	ADM	Ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial e de referência no controle externo da gestão dos recursos público	REC
14 TCE MT	2016-2021	Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade	ADM	Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício	REC
15 TCE PA	2008-2011	Exercer o controle externo em benefício da sociedade, orientando, acompanhando e fiscalizando a efetiva e regular gestão dos recursos públicos estaduais.	ADM	Ser reconhecido pela sociedade como instituição de excelência no controle externo e no aperfeiçoamento da gestão pública estadual.	REC
15 TCE PA	2012-2015	Exercer o controle externo em benefício da sociedade, orientando, acompanhando e fiscalizando a efetiva e regular gestão dos recursos públicos estaduais	ADM	Ser reconhecido pela sociedade como instituição de excelência no controle externo e no aperfeiçoamento da gestão pública estadual.	REC

ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.
15 TCE PA	2016-2021	Exercer o controle externo da gestão dos recursos públicos estaduais em benefício da sociedade.	SOC	Ser instituição referência no controle externo e no aperfeiçoamento da Administração Pública, atuando de forma tempestiva, orientadora e efetiva.	REC
16 TCE PB	2005-2009	Corresponder às demandas da sociedade, exercendo o acompanhamento, o controle e a fiscalização da gestão dos recursos públicos, com fidelidade aos princípios constitucionais	SOC	Ser reconhecido como referencial de excelência dentre as organizações de controle e fiscalização da gestão de recursos públicos	REC
16 TCE PB	2011-2015	Corresponder às demandas da sociedade, exercendo o acompanhamento, a orientação, o controle e a fiscalização da gestão dos recursos públicos, com fidelidade aos princípios constitucionais.	ADM	Consolidar-se como uma instituição reconhecida como referencial de excelência dentre as organizações de controle e fiscalização da gestão de recursos públicos.	REC
16 TCE PB	2016-2023	Fiscalizar e orientar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.	ADM	Ser referência no controle e fiscalização da gestão de recursos públicos	REC
17 TCE PE	2008-2012	Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade.	ADM	Ser identificado pela sociedade como instrumento efetivo na melhoria da gestão pública, na defesa do interesse social e no combate à corrupção.	REC
17 TCE PE	2013-2018	Fiscalizar e orientar a gestão pública em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecido como instituição efetiva na melhoria da Administração Pública, contribuindo para a transparência, o exercício do controle social e a prevenção e combate à corrupção.	REC
18 TCE PI	2007-2010	Exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando à sua correta aplicação em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecida como uma instituição célere e comprometida com a defesa do erário.	REC

ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.
18 TCE PI	2011-2015	Exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando à sua correta aplicação em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecida como uma instituição célere e comprometida com a defesa do erário.	REC
18 TCE PI	2016-2019	Exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando à sua correta aplicação em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecida como uma instituição de excelência, célere e comprometida com a defesa do erário e da boa governança.	REC
19 TCE PR	2008-2016	Inspirar na sociedade a certeza do controle da aplicação dos recursos públicos.	INT	O controle como elo de confiança entre o poder público e o cidadão.	INT
19 TCE PR	2017-2021	Fiscalizar a gestão dos recursos públicos.	FUN	Sermos um Tribunal mais próximo da sociedade, com mais resultados que a beneficiem	SOC
20 TCE RJ	2016-2019	Fiscalizar e orientar a Administração Pública fluminense, na gestão responsável dos recursos públicos, em benefício da sociedade.	ADM	Fortalecer a imagem do Tribunal como instituição essencial à fiscalização e gestão dos recursos públicos, ampliando a transparência e estimulando o controle social.	REC
21 TCE RN	2009-2013	Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.	ADM	Ser instituição de referência no controle externo, reconhecida pela sociedade como indispensável ao fortalecimento da cidadania.	REC
21 TCE RN	2015-2021	Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.	ADM	Ser instituição de referência no controle externo, reconhecida pela sociedade como indispensável ao fortalecimento da cidadania.	REC
22 TCE RO	2011-2015	Fiscalizar a Administração Pública estadual e municipal, zelando pela legalidade, moralidade, eficiência e garantindo a correta aplicação dos recursos públicos.	LEG	Ser reconhecido como instituição de referência em controle externo, atuando de forma eficiente, aprimorando a gestão pública em consonância com os preceitos constitucionais.	REC

ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.
22 TCE RO	2016-2020	Promover a efetividade e juridicidade da arrecadação e da aplicação dos recursos e políticas governamentais, fiscalizando e orientando a gestão pública em benefício da sociedade.	ADM	Ser referência em controle externo, reconhecido pela sua atuação efetiva no aprimoramento e sustentabilidade da gestão pública, em consonância com os preceitos constitucionais.	REC
23 TCE RR	? - 2020	Fiscalizar e orientar a gestão em benefício da sociedade rorainense.	ADM	Obter pleno reconhecimento da sociedade como instituição essencial ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública até 2020.	REC
24 TCE RS	2015-2019	Exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade.	ADM	Ampliar o reconhecimento da sociedade a partir da atuação do TCE-RS no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública	REC
25 TCE SC	2008-2011	Exercer o controle externo, por meio de ações de orientação e fiscalização, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade catarinense.	ADM	Ser reconhecido pela sociedade e pelos jurisdicionados, até 2011, como instituição de referência no controle da gestão pública, que prima pela qualidade, tempestividade, celeridade, e uniformidade de suas decisões.	REC
25 TCE SC	2013-2016	Controlar a gestão de recursos públicos em benefício da sociedade catarinense.	SOC	Ser reconhecido pela sociedade por sua importância no controle da legalidade e dos resultados da gestão pública catarinense.	REC
26 TCE SE	2016-2019	Exercer o controle externo, fiscalizando, orientando e avaliando a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.	ADM	Ser órgão de excelência na efetivação do controle externo, essencial à sociedade, incentivando o exercício da cidadania.	REC
27 TCE SP	2011-2015	Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade.	ADM	Fiscalizar, orientar e divulgar, em tempo real, o uso dos recursos públicos, priorizando a auditoria de resultados e a aferição da satisfação social, consolidando uma imagem positiva perante a sociedade.	REC
27 TCE SP	2016-2020	Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade.	ADM	Ser uma Instituição de referência no controle da efetividade na aplicação dos recursos públicos.	REC

ÓRGÃO	PERÍODO DE REFERÊNCIA	MISSÃO	CLASS.	VISÃO	CLASS.
28 TCE TO	2010-2014	Garantir o efetivo Controle Externo, por meio de um sistema de fiscalização, orientação e avaliação dos resultados da gestão e das políticas públicas, em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecida como instituição essencial na defesa da efetiva gestão dos recursos públicos	REC
29 TCM BA	2011-2015	Orientar e fiscalizar os jurisdicionados na gestão dos recursos públicos municipais e fortalecer o controle social.	ADM	Ser instituição de excelência no exercício do controle externo, compreendendo a orientação e a fiscalização da gestão dos recursos municipais, contribuindo para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública e do controle social preservando os interesses da sociedade.	REC
30 TCM CE	2016-2020	Fiscalizar e orientar a gestão pública, contribuindo para o seu aperfeiçoamento e transparência, em benefício da sociedade.	ADM	Ser uma instituição de referência entre os órgãos de controle externo, com atuação tempestiva, inovadora, ética, efetiva e que valoriza as pessoas.	REC
31 TCM GO	2011-2013	Exercer o controle externo, visando garantir a boa e regular gestão dos recursos públicos, com vistas à transparência e ao aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecido como órgão de referência no controle externo da gestão pública.	REC
31 TCM GO	2014-2020	Exercer o controle externo da Administração Pública municipal, contribuindo para o seu aperfeiçoamento, em benefício da sociedade.	ADM	Ser reconhecida pela sociedade como instituição de excelência no controle externo da Administração Pública.	REC
32 TCM PA	N/D	Orientar e fiscalizar a Administração Pública e a gestão dos recursos municipais visando sua efetiva e regular aplicação em benefício da sociedade.	ADM	Ser instituição de excelência no controle externo, reconhecida pela sociedade como indispensável ao aperfeiçoamento da gestão pública	REC
33 TCM RJ	2014-2018	Exercer o controle externo da gestão dos recursos públicos, a serviço da sociedade.	SOC	Ser referência como órgão de controle, reconhecido pela sociedade como indispensável à melhoria da gestão pública e à defesa do interesse social.	REC
34 TCM SP					

CLASSIFICAÇÃO COM BASE NA ÊNFASE DO ENUNCIADO: ADM = aprimoramento da Administração Pública; FUN = desempenho de funções institucionais; INT= integração entre sociedade e Administração Pública; LEG= cumprimento da legislação; REC = Reconhecimento; SOC = resultados sociais.

Anexo I - Carta de Porto Alegre

Texto aprovado no XIV Congresso dos Tribunais de Contas, realizado em Porto Alegre, com propostas apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte sobre o desenho institucional das cortes de contas do país.

No momento em que a sociedade brasileira acalenta a esperança de que a legitimidade do poder e o seu exercício repousem em Texto Constitucional que seja a expressão dos interesses comuns da Nação, no mesmo instante em que se consolida em nosso meio o ideal de que a Constituição deva afirmar a organização da sociedade, como decorrência de um compromisso entre forças sociais, definindo no Estado o modo pelo qual ela se organiza politicamente, proclamamos, aqui reunidos, o nosso propósito de colaborar para que se edifique um Estado de Direito instrumento da ordem social, capaz de resistir e superar as iniquidades e os atos de arbítrio de toda espécie.

A obediência ao poder do Estado deve ser consensual, refletida pelo título de legitimidade que os seus agentes deverão portar. A teoria da divisão do poder compreende distintos órgãos circunscritos a esferas de competências próprias e limitadas. E, no regime republicano, particularmente, todos os agentes públicos respondem por seus atos e omissões, porquanto gestores da **república**, inadmitindo-se nele irresponsabilidade entre os que se encontram investidos na condição de administradores. É preciso, por isso, que o órgão público, previsto na Lei Fundamental como agente fiscalizador e derivado da soberania popular, não guarde submissão a quaisquer órgãos ou poderes do Estado, para que possa investigar com amplitude, independência e eficácia a guarda, gestão e manejo dos recursos públicos.

Em decorrência, defendem os Tribunais de Contas do Brasil um sistema de fiscalização eficaz e atuante sobre todos os atos preponderantemente executórios do Estado, no propósito de fazer com que este se traduza em benefícios iguais para o povo. O aperfeiçoamento da sociedade a que a nossa gente aspira, de cuja concretização não nos podemos furtar, remete a que formulemos princípios enormes que fundamentem a razão de ser dos Tribunais de Contas, na posição entre os poderes do Estado, com suas prerrogativas, competências e jurisdição. Para isso, aliando-se à manifesta intenção de tornar mais rigoroso o controle da aplicação dos dinheiros públicos já plenamente evidenciada pela douta Assembleia Nacional Constituinte, postulam os Tribunais de Contas do Brasil:

- plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais, devendo assegurar-lhes tratamento singular no Texto Supremo, em Capítulo a eles reservado, para que não se confunda a sua própria identidade;
- como destinatários de elevadas atribuições no regime republicano, os Tribunais de Contas devem revestir-se de competências delimitadas e expressas, para exercerem auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais sobre as atividades das pessoas públicas e governamentais;

- que se defira a todos seus membros garantias e prerrogativas definidas, adstritas à completa e fiel observância de suas atribuições, sem vínculos de subordinação ou dependência;
- para que os cidadãos tenham adequado conhecimento do emprego dos recursos públicos, que se outorgue aos Tribunais de Contas, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades, instituídas, mantidas ou controladas pelo poder público;
- que o poder fiscalizatório implique o de impor sanções aos responsáveis, uma vez constatadas irregularidades na gestão da coisa pública, bem como o de sustar os efeitos de atos e prática de despesa considerados ilegais;
- que os atos decisórios dos Tribunais de Contas, dos quais resulte o estabelecimento de débito ou imposição de penalidade a responsável, devem ter eficácia de sentença e se constituir em título executivo;
- que as normas constitucionais de controle externo devem ser aplicadas uniformemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em face do exposto e tendo em mãos o Segundo Substitutivo do relator da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, todos os Tribunais de Contas do Brasil manifestam sua aprovação ao texto referente ao controle externo, observadas as seguintes ponderações:

1. Pela sua relevância, o controle externo merece ser inserido em capítulo próprio sob o título "Do controle externo e interno e do Tribunal de Contas da União", nos termos da Emenda ES 27841-0;
2. Os membros dos Tribunais de Contas devem possuir inteira independência e segurança para que possam exercer suas relevantes funções constitucionais (ES 24570-8);
3. O órgão fiscalizador só poderá cumprir fielmente suas finalidades com absoluta autonomia (ES 27627-1);
4. A representação popular junto ao Tribunal de Contas é medida inovadora e relevante, devendo, contudo, ser objetivamente justificada (ES 27838-0);
5. A composição do plenário do órgão fiscalizador deve ser uniforme no que diz respeito às garantias, especialmente à vitaliciedade (ES 26476-1);

Decidem, finalmente, que a presente Carta de Porto Alegre deva ser encaminhada, a título de contribuição do XIV Congresso dos Tribunais de Contas, à Egrégia Assembleia Nacional Constituinte, depositária das esperanças melhores do povo brasileiro, nos seus anseios de progresso e desenvolvimento.

Sala das Sessões Plenárias do
XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil
Em Porto Alegre, 25 de setembro de 1987

Anexo II – Pesquisa FIA-USP



PROJETO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA E PROPOSIÇÃO DE INICIATIVAS PARA A ADEQUADA IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF), PELOS TRIBUNAIS DE CONTA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA DE CAMPO

COORDENADOR RESPONSÁVEL: PROF. JOSÉ AFONSO MAZZON

COORDENADOR TÉCNICO: PROF. ROBERTO NOGUEIRA

SÃO PAULO
OUTUBRO DE 2002



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	1
2. SUMÁRIO EXECUTIVO	1
3. OBJETIVOS DO ESTUDO	3
4. METODOLOGIA EMPREGADA	5
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	7
5.1 Integração Externa	7
5.2 Planejamento e Controle Gerencial	8
5.3 Procedimentos-Chave de Trabalho	8
5.4 Tecnologia da Informação	9
5.5 Estrutura e Gestão dos Recursos Humanos	11
6. CONCLUSÃO DA ANÁLISE DOS RESULTADOS	12

ANEXOS:

- I) Indicadores Quantitativos dos TCs
- II) Resultados da Pesquisa Quantitativa
- III) A Percepção dos Representantes do Conselho Pleno
- IV) Resultados da Pesquisa Qualitativa – Representantes do Pleno
- V) A Percepção do Corpo Técnico dos Tribunais



1. INTRODUÇÃO

De acordo com o contrato nº 008/2002, processo nº 03080.000278/2001-11, a Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, apresenta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Produto IV – Relatório Final da Pesquisa de Campo relativo à prestação de serviços especializados correspondentes à realização da pesquisa e proposição de iniciativas para a adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelos Tribunais de Conta Estaduais e Municipais.

O relatório está estruturado nas seguintes partes:

- Sumário Executivo;
- Objetivos do Estudo;
- Metodologia Empregada;
- Análise dos Resultados Obtidos;
- Conclusão da Análise dos Resultados.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios brasileiros são elementos chave para a eficiente e eficaz aplicação dos recursos públicos, notadamente a partir da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, fiscalizando todas as unidades orçamentárias de 27 estados e de mais de 5.500 municípios. Para isso, a despesa total incorrida pelos TCs no ano de 2001 representou 0,35 % do montante auditado.

Para que a atuação dos TCs tenha a eficácia desejada, é necessária a superação de uma série de obstáculos, grupados nessa pesquisa em cinco dimensões: integração



externa, planejamento e controle, procedimentos chave de trabalho, tecnologia de informação e recursos humanos.

Os principais problemas verificados podem ser sumarizados como:

- Baixa integração externa, notadamente entre os diversos tribunais, poderes e a sociedade.
- Incipiente processo de planejamento, com frágil sistemática de controle gerencial e baixo nível de envolvimento e comprometimento do corpo técnico da instituição.
- Defasagem gerencial e tecnológica dos procedimentos chave de trabalho, fazendo uso pontual e acessório da moderna tecnologia da informação. Como consequência observa-se o trabalho excessivamente manual e artesanal, pautando-se essencialmente pela análise e produção de documentos em papel, produzindo estoques de processos, morosidade e ineficácia.
- Gestão de tecnologia da informação em um estágio de amadurecimento, com utilização periférica da mesma nos procedimentos chave dos tribunais. Embora tenham sido verificadas aplicações para captação magnética ou eletrônica das informações dos jurisdicionados, as atividades fim são realizadas manualmente e a seguir transcritas através de procedimentos de automação de escritório. A tecnologia está sendo utilizada fundamentalmente para automatizar etapas dos procedimentos, pouco alterando sua eficácia, eficiência e tempo de ciclo. Auditoria e segurança de sistemas são preocupações que apenas poucos tribunais conseguiram equacionar. Embora sendo acessados externamente, apenas menos da metade dos tribunais possuem *firewalls*, revelando assim alto índice de vulnerabilidade.
- A gestão de recursos humanos apresenta, sucintamente, carências no tocante ao planejamento e acompanhamento dos recursos humanos, objetivamente observados na defasagem dos planos de cargos, salários e carreiras, dos desníveis entre cargos técnicos e de direção e da ineficácia de instrumentos de avaliação, premiação e sanção.



Para preparar os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios brasileiros para o pleno exercício de suas atribuições, faz-se necessária a implementação de um projeto integrado de desenvolvimento organizacional, contemplando componentes que permitam solucionar de forma harmônica e integrada, os problemas acima relatados.

3. OBJETIVOS DO ESTUDO

O estudo teve como objetivos o entendimento e diagnóstico dos Tribunais de Contas de Estados e Municípios brasileiros para a seguir, propor um conjunto de ações integradas visando seu desenvolvimento organizacional.

A pesquisa diagnóstica, primeira etapa do estudo, caracterizou a situação atual e dimensões da atuação dos Tribunais de Contas, em termos de:

- funcionários existentes;
- equipamentos disponíveis;
- espaço ocupado;
- estrutura organizacional;
- recursos de informática que utiliza;
- quantidade e porte das organizações que fiscaliza;
- quantidade de processos;
- prazos para realização dos trabalhos;
- proporção do universo fiscalizado;
- proporção de checagens efetuadas;
- se fiscaliza receita, se tem cadastro de obras, se faz checagem do cronograma físico-financeiros, etc.

3



A partir dos dados levantados, foram construídos indicadores relacionais da atuação dos Tribunais de Contas, tais como:

- microcomputadores por funcionário;
- número de processos por agente de fiscalização;
- metros quadrados ocupados por funcionário;
- tempo médio para realização de um dado tipo de fiscalização etc.

Foram também observadas as atitudes e comportamentos de dirigentes dos Tribunais de Contas em relação a um amplo conjunto de aspectos relacionados com a missão desses órgãos:

- nível de controle exercido sobre a execução dos orçamentos públicos;
- principais problemas enfrentados atualmente pelos Tribunais de Contas;
- pontos críticos em relação a infra-estrutura, informática, equipamentos, etc;
- nível de capacitação dos recursos humanos;
- formas pelas quais o controle das organizações públicas está sendo feito;
- papel, autonomia e funções atribuídas aos Tribunais de Contas frente à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- possibilidade de contar com linhas de financiamento específicas para se estruturarem melhor para o exercício de suas funções.

Adicionalmente foram avaliadas as percepções de técnicos dos TCs com relação aos seguintes temas:

- Planejamento e Controle Gerencial;
- Direcionamento para o Futuro;
- Gestão de Recursos Humanos;
- Gestão de Tecnologia da Informação;
- Oferecimento de Serviços utilizando Tecnologia da Informação;
- Ambiente Interno e Externo de Atuação.

4



Com base no diagnóstico efetuado, elaborou-se uma proposta de modelagem de apoio à modernização dos TCs estruturada através de:

- relação de problemas/oportunidades identificadas;
- formulação de ações integradas e de recomendações técnicas quanto à sua implementação.

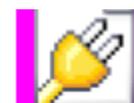
4. METODOLOGIA EMPREGADA

Para a coleta de dados objetivos dos Tribunais de Contas foram utilizados três procedimentos:

- Dados Objetivos dos Tribunais – obtidos através de um questionário estruturado (anexo q1), encaminhado via correio a presidência de cada Tribunal de Contas;
- Percepção dos Dirigentes dos Tribunais – obtida através de entrevistas pessoais em profundidade realizadas com dois representantes do Pleno de cada Tribunal, e tomando como base um roteiro específico (anexo q2);
- Percepção do Corpo Técnico dos Tribunais – levantada através das respostas a um questionário estruturado (anexo q3) disponibilizado através da internet.

Todas as atividades da pesquisa foram realizadas com a participação ativa de um grupo executivo constituído por sete representantes dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios brasileiros, além de dois outros, provenientes respectivamente do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

A tabela a seguir apresenta a participação de cada tribunal nos três levantamentos efetuados.



Tribunal	Questionário	Entrevistas	Corpo Técnico
TC-DF			
TCE-AC			
TCE-AL			
TCE-AM			
TCE-AP			
TCE-BA			
TCE-CE			
TCE-ES			
TCE-GO			
TCE-MA			
TCE-MG			
TCE-MS			
TCE-MT			
TCE-PA			
TCE-PB			
TCE-PE			
TCE-PI			
TCE-PR			
TCE-RJ			
TCE-RN			
TCE-RO			
TCE-RR			
TCE-RS			
TCE-SC			
TCE-SE			
TCE-SP			
TCE-TO			
TCM-BA			
TCM-CE			
TCM-GO			
TCM-PA			
TCMRJ			
TCM-SP			
Total Recebidos	32	32	29

As células marcadas em negrito indicam a não participação do Tribunal nas atividades de coleta de dados.



5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir encontram-se explicitados os principais problemas encontrados, agrupados por cada uma das dimensões acima definidas.

5.1 Integração Externa

A falta de personalidade jurídica dos TCs dificulta sobremaneira a eficácia prática das decisões proferidas (menos de 5% dos débitos e multas imputados são recolhidos aos cofres públicos).

A falta de procedimentos e práticas consolidadas para o conjunto dos Tribunais, criando diferentes interpretações sobre os atos julgados e abrindo espaço para contestações judiciais e conseqüentemente, para a protelação da aplicação das decisões.

A baixa integração técnica entre os Tribunais, levando ao desenvolvimento paralelo de soluções para problemas comuns, com perda de tempo, recursos e conhecimento.

Ações pontuais e dispersas no tocante ao relacionamento com os cidadãos. Os tribunais estão iniciando sua exposição aos cidadãos através de iniciativas tais como as ouvidorias, e as páginas na internet, porém apresentam dificuldades quanto a clara definição dos objetivos dessas ações, assim como na implementação de procedimentos rápidos e conclusivos de respostas às solicitações dos cidadãos.

A comunicação institucional é uma necessidade que poucos tribunais conseguiram priorizar.



5.2 Planejamento e Controle Gerencial

Os Tribunais de Contas apresentaram processos incipientes de planejamento, tipicamente enfocando os aspectos operacionais e um horizonte no máximo, anual. Um processo de planejamento estratégico não faz parte da prática recente dos TCs – os poucos investimentos ocorridos em alguns deles foram decididos pelo presidente com um pequeno grupo de conselheiros. De fato, a grande maioria dos tribunais compromete seus recursos quase que exclusivamente com custeio, notadamente de pessoal, restando um percentual residual para investimentos.

Apesar da percepção de urgência de um processo modernizador para os Tribunais de Contas, verifica-se baixo envolvimento e comprometimento do corpo técnico em processos de planejamento, assim como a pouca quantificação de objetivos, metas e pontos de controle.

É notável a carência de mecanismos de avaliação de desempenho e acompanhamento do resultado de ações e investimentos.

Em apenas oito tribunais foram identificados projetos de investimento de médio prazo, porém em todos esses casos os recursos foram pontuais, tipicamente sobras de projetos institucionais de apoio à administração fiscal dos estados (PNAFE ou similar).

5.3 Procedimentos-Chave de Trabalho

A predominância de um modelo burocrático de trabalho, pouco permeável a utilização estratégica da tecnologia da informação – existem exemplos de utilização de T.I. na relação dos TCs com o ambiente externo, porém no âmbito da organização a aplicação da TI é acessória;



Os procedimentos de auditoria ocorrem, caracteristicamente, a posteriori, com base em documentos em papel (mesmo que o documento tenha sido enviado originalmente por meio magnético ou eletrônico) e apresentam tramitação lenta.

Apesar dos grandes avanços verificados nas tecnologias da informação, nos TCs a informática tem papel coadjuvante nos procedimentos chave. É utilizada para receber informações dos jurisdicionados, na automação de escritórios e no acompanhamento de processos (protocolo). A essência do trabalho de auditoria e julgamento ocorre por meio de processos físicos, em papel.

Como os procedimentos de trabalho tiraram pouco proveito do potencial da informática, verifica-se a fragmentação do trabalho, a morosidade, a criação de estoques físicos de processos em salas, a necessidade de um grande número de operações manuais e de funções de apoio.

Em resumo, temos procedimentos tipicamente manuais, com trâmite burocrático, consumidor de recursos em atividades meio, lento, ineficaz, custoso e arriscado. Ao contrário do senso comum, trabalhar com documentos em papel traz, para um processo, riscos de diversas naturezas: desaparecimento, perda, dano, adulteração, subtração de partes, quebra de sigilo, etc.

5.4 Tecnologia da Informação

Com relação à infra-estrutura de tecnologia da informação, verifica-se que mais de dois terços dos equipamentos de trabalho encontram-se defasados tecnologicamente, tanto no tocante ao hardware quanto ao software.



Aprofundando essa análise, observa-se a falta de equipamentos de trabalho para auditores/técnicos de controle externo em atividades de fiscalização *in loco*. Essa indisponibilidade leva os técnicos a realizar anotações, folhas de trabalho e outros papéis que serão posteriormente transcritos através de um editor de textos – além disso, é perdida a oportunidade de realizar algum tipo de verificação automática da qualidade dos dados coletados, o que poderia poupar um novo deslocamento para corrigir ou complementar dados.

A gestão de tecnologia da informação é incipiente em boa parte dos tribunais. Há pouca participação e integração da direção do Tribunal com a área de informática. Com raras exceções, a aquisição de equipamentos ocorre independentemente de um processo de planejamento adequado. O processo de desenvolvimento de sistemas ocorre de forma artesanal, com recursos humanos próprios do tribunal, pouco se fazendo uso de terceiros. A utilização de ferramentas de apoio ao desenvolvimento de software e gestão dos recursos de informação (como por exemplo, ferramentas CASE) foi rarefeita, assim como a existência de procedimentos formais de avaliação e auditoria.

Um fato relevante, que consubstancia o estágio incipiente de utilização da TI por parte dos tribunais foi a inexistência de *firewalls* em mais da metade das organizações.

A aplicação periférica da tecnologia da informação nas atividades fim dos tribunais também pode ser verificada através da baixa utilização de ferramentas OLAP – *on line analytical processing*, estatísticas, EIS – *executive information systems* e de CRM – *customer relationship management*.



5.5 Estrutura e Gestão dos Recursos Humanos

Em função do modo burocrático de execução dos procedimentos chave, verifica-se a fragmentação do trabalho, a dificuldade de se responsabilizar servidores pela realização de tarefas e mensurar a quantidade e qualidade de trabalho realizado. Como consequência, os servidores que mais e melhor trabalham recebem cada vez mais trabalho e os demais tendem a se envolver e produzir cada vez menos. Mecanismos de incentivo e coerção apresentam-se, na prática, ineficazes.

Os investimentos em capacitação, apesar de substanciais em uma primeira observação, objetivam atender necessidades operacionais e específicas. Não há uma visão do que seja o servidor do futuro, nem planos atualizados e consistentes de cargos, carreiras e salários, lastreados na perspectiva do desenvolvimento organizacional.

Ainda na questão da carreira e progressão, existe em parte dos tribunais um sentimento, consubstanciado por dados objetivos, de que a progressão não está associada ao mérito. Há uma clara separação entre os conselheiros e os técnicos e em alguns tribunais o mecanismo de oxigenação do pleno se encontra obstruído, a despeito da existência de vagas para auditores substitutos de conselheiros.

Na dimensão salarial, essa separação também está presente: o valor inicial da remuneração de um auditor substituto é quase o triplo do valor final de um técnico de nível superior.

Observa-se a fragilidade institucional no tocante aos recursos humanos para os postos de trabalho da área de informática: praticamente dois terços deles não passaram por concurso público previamente à sua admissão.



6. CONCLUSÃO DA ANÁLISE DOS RESULTADOS

O novo momento da gestão de recursos públicos, tangibilizado pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, elevou substancialmente a percepção da importância e conseqüentemente a responsabilidade dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios brasileiros.

A sociedade e os cidadãos esperam que suas instituições de controle externo atuem com eficácia e tempestividade, de forma a que a má utilização dos recursos públicos seja, a médio prazo, estancada.

A última década demonstrou a aplicabilidade do paradigma da utilização intensiva da tecnologia da informação para a eficácia de procedimentos, tanto no setor privado quanto no público, tomando a gestão em tempo real um fato hoje corriqueiro.

Exemplos de verdadeiros saltos de eficácia e eficiência estão disponíveis no setor público brasileiro, com destaque para a Secretaria da Receita Federal, os Tribunais Eleitorais e as Secretarias Estaduais de Fazenda.

Se por um lado os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios vêm-se pressionados pela opinião pública e imprensa, por outro lado existem hoje, claramente, caminhos para um rápido e consistente desenvolvimento organizacional, potencial viabilizador de um novo patamar de eficácia para sua atuação.

O diagnóstico realizado a partir de pesquisa multimétodo, junto a diferentes categorias de servidores, permitiu traçar um perfil para os Tribunais similar ao verificado para as instituições públicas e privadas, quando do momento anterior aos seus projetos de desenvolvimento organizacional.



Com base na análise dos resultados da pesquisa pôde-se extrair um conjunto de elementos para uma clara identificação da situação atual dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios brasileiros, visando a definição do objetivo essencial do projeto de desenvolvimento dos Tribunais e o delineamento de suas ações, que serão objeto do Relatório da Modelagem de Apoio ao Desenvolvimento dos Tribunais de Contas.

A seguir estão apresentados de forma resumida os principais problemas identificados pela pesquisa.



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa Problema 1: Integração Estratégica (Externa)

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>De modo geral, os procedimentos de auditoria / fiscalização são realizados a posteriori, (a partir de documentação e não concomitante ou previamente) em papel (e não em meio eletrônico ou magnético).</p> <p>Menos de 1/3 dos TC's participam junto ao Poder Legislativo da discussão da Proposta Orçamentária, do PPA e da LDO.</p> <p>Menos de 1/5 dos TC's participam de pelo menos um Poder Legislativo Municipal na discussão da Proposta orçamentária, do PPA e da LDO.</p> <p>A relação dos TC's com os cidadãos é baixa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apenas 2 TC's declaram ter linhas toll free (800 ou 0800); - Apenas 6 TC's dispõem de uma Central de Atendimento; - Apenas 1 TC aplicou recursos em ouvidoria em 2001; - Baixo número de visitantes e de page views aos sites dos TC's; - Baixo número de ligações e e-mails recebidos pelos TC's. 	<p>Eficiência das decisões depende de outras instituições.</p> <p>Auditoria concomitante, informações on line, requer envolvimento e recursos humanos e materiais dos Jurisdicionados.</p> <p>Jurisdicionados pouco preparados/ desinformados sobre LRF.</p> <p>Esforços de comunicação/ divulgação dos TC's, tímidos e desarticulados, falta estratégia.</p> <p>O melhor olho, e o da sociedade, mas TC's estão despreparados para receber/coer a sociedade; Ouvidoria, salas específicas de atendimento com pessoal treinado, são exceções.</p>	<p>Baixa pontuação dos itens "TC interage fortemente com outros Órgãos Públicos", "Objetivos e Estratégia do TC na Internet Comunicados aos Jurisdicionados".</p> <p>Baixa pontuação nos itens "Consulta a Bancos de Dados sobre Orçamento e Execução", "Jurisdicionados Participam do Projeto de Novos Serviços Via Internet", "Esclarecimento de Dúvidas aos Jurisdicionados Via Internet", "Call Center Melhorou Atendimento aos Jurisdicionados".</p> <p>Baixa pontuação nos itens "Acesso Via Internet para Cidadãos", "Ouvidoria Via Internet", "Objetivos e Estratégia do TC na Internet Comunicados aos Cidadãos", "Call Center Melhorou Atendimento aos Cidadãos", "Cidadãos Participam do Projeto de Novos Serviços Via Internet", "Call Center Suportado pela Internet para Cidadãos".</p>



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa
Problema 2: Falta de Planejamento e Controle Gerencial

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>A expressiva maioria dos TC's declarou não ter realizado nos últimos 10 anos projetos de financiamento junto a organismos nacionais ou internacionais.</p> <p>O montante financeiro disponível em todos os TC's para realizar investimentos é extremamente baixo (1,8% do orçamento total de 2001).</p>	<p>Planejamento Estratégico é incipiente, pouco praticado; há desconhecimento de como fazer.</p> <p>Processo de decisão hierarquizado, decisões centralizadas no presidente.</p> <p>A descontinuidade administrativa é problema.</p> <p>Projetos de Investimentos repousam em visão de curto prazo, necessidades imediatas.</p> <p>Grupos de trabalho com expertise em acompanhar projetos de investimento são exceções nos TC's.</p>	<p>Alta pontuação dos itens "Futuro Significativamente Diferente", "Urgente Redesenhar Procedimentos".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Clara Visão 5-10 anos", "Visão Refletida nas Ações de Curto Prazo", "Utiliza Plenamente Competências em TI e RH", "Conhece Parcerias para Próximos 5 anos".</p> <p>Baixa Pontuação dos itens "Indicadores Mensuráveis de Sucesso", "Metas Quantificadas para os Benefícios".</p> <p>Baixa Pontuação dos itens "Objetivo, Metas e Estratégia Comunicados", "Preparação dos Servidores para as Mudanças", "Dirigentes Dedicam Tempo à Estratégia".</p> <p>Baixa Pontuação dos itens "Explicitação das Ações", "Projetos Debatem Implementação", "Padronização de Projetos".</p> <p>Baixa Pontuação dos itens "Critério de Término do Projeto", "Avaliação Periódica Formal".</p>



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa
Problema 3: Procedimentos Chave Burocratizados e com Baixa Utilização da TI

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>O momento de controle da expressiva maioria dos procedimentos de auditoria / fiscalização é exercido a posteriori e com um prazo médio elevado para conclusão.</p> <p>A fonte de informação para o trabalho de auditoria / fiscalização é na fase totalidade dos procedimentos feita a partir de informações em papel, havendo em muitos procedimentos sobreposição ou duplicidade de informação obtida por meio eletrônico ou magnético.</p> <p>Os principais procedimentos chave dos TC's ocorrem através de processos finais em papel com mais de 10 etapas em sua tramitação, tomando morosa e altamente demandadora de tempo e trabalho manual pra sua conclusão.</p> <p>Em decorrência, existe um elevado acúmulo de processos nos TC's, distanciando significativamente o fato gerador do correspondente ação de julgamento e correção.</p> <p>É praticamente inexistente o controle concomitante da execução do gasto público.</p> <p>Elevada proporção de recursos humanos em atividades meio frente às atividades finalísticas.</p>	<p>Informatização de procedimentos internos pouco desenvolvida.</p> <p>Dificuldades em Implementar Plano Diretor de Informática com recursos próprios (humanos e materiais).</p> <p>Auditoria de Sistemas, conceito pouco conhecido e há barreiras culturais e legais à implantação.</p> <p>Concursos públicos recentes trouxeram mão de obra qualificada, mas falta capacitação para criar, desenvolver, absorver TI; TC's carecem de recursos financeiros e conhecimento das reais qualificações da mão de obra existente no quadro funcional.</p>	<p>Alta pontuação dos itens "Futuro Significativamente Diferente", "Urgente Redesenhar Procedimentos", "Excesso de Burocracia Dificulta Decisões no TC".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Utiliza Plenamente Competências em TI e RH", "TC Interage Fortemente com Outros Órgãos Públicos".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "TI é Ferramenta Direta de Trabalho dos Auditores", "Informações para Dirigentes em Tempo Real", "Informações para Auditores em Tempo Real", "Dicionário de Dados Implementado", "CASE para Mapear Processos", "CASE para Projeto de Sistemas", "Usa Modelo E/R Normalizado para Especificar".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Internet Redefiniu Estratégia de Atuação", "Internet Redefiniu Perfil dos Servidores", "Internet Redefiniu Instalações Físicas".</p>



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa
Problema 4: Estrutura e Gestão de RH Defasados

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>Suprir o déficit de auditores substitutos de conselheiros de membros do MP especial junto aos TC's e do MP comum com a função nos TC's.</p> <p>Falta de atualização de um Plano de Cargos e Carreiras adequado para atrair e manter pessoal qualificado, motivado e comprometido com os objetivos, valores e desenvolvimento dos TC's.</p> <p>Abundância de treinamento de curta duração e comércio de cursos de formação.</p> <p>2/3 dos TC's tem Centro de Treinamento com poucas salas e infraestrutura de Informática. Menos de 1/3 dos TC's apresenta algum tipo de convênio com Instituições de ensino e pesquisa.</p> <p>Insuficiência de Recursos Humanos para suportar a atividade de Auditoria de Sistemas Informatizados próprios e de jurisdicionados.</p>	<p>Sensação de que se perde continuamente mão de obra qualificada para outras áreas públicas por questões salariais.</p> <p>Treinamentos via de regra atendem necessidades imediatas, não plano estratégico de capacitação.</p> <p>Indicadores de desempenho atuais não satisfazem necessidade de apurar eficiência e produtividade dos recursos humanos</p>	<p>Baixa pontuação dos itens "Concursos Priorizam Criativos e Empreendedores", "Incentiva Postura Criativa e Empreendedora", "Reconhece Postura Criativa e Empreendedora", "Motivação Elevada".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "TC Capacita para Progressão Futura", "Promove Troca de Experiência e Aprendizado", "Servidores Plenamente Capacitados", "Erros como Parte do Aprendizado".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Mérito como Principal Critério para Progressão", "Remuneração Associada ao Desempenho Individual".</p>



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa
Problema 5: Estrutura e Gestão de TI Inadequados

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>Cerca de 70% do parque computacional dos TC's está defasado tecnologicamente.</p> <p>Baixa relação de estação de trabalho por usuário.</p> <p>Baixíssima disponibilidade de Laptops para auditores / fiscais para realização de trabalhos de auditoria / fiscalização.</p> <p>Metade das redes instaladas nos TC's não conta com a proteção de firewalls.</p> <p>Baixa colocação da frota de veículos às atividades de auditoria / fiscalização.</p> <p>Quase metade dos TC's tem defasagem de suites de aplicativos de 4 ou mais anos.</p> <p>Baixíssima presença nos TC's de softwares para gestão de projetos.</p> <p>Utilização de ferramentas de correio eletrônico não padrão em 1/3 dos TC's.</p> <p>Inexistência de ferramentas de EIS (Executive Information System) e CRM (Customer Relationship Management).</p> <p>Insipiente existência de ferramentas CASE (Computer Aided Software Engineering), OLAP (Online Analytical Processing) e de gerenciamento de rede.</p> <p>Baixa utilização de terceiros para acelerar o processo de desenvolvimento / manutenção de sistemas.</p> <p>Baixa participação do item software nos gastos com TI.</p>	<p>TC's em estágios diferenciados de implantação de TC, troca de experiência, de tecnologia entre eles.</p> <p>O parque de informática vem sendo implantado sem plano um plano diretor.</p> <p>Profissionais preparados para desenvolver e alimentar sistemas são exceções e não a regra, dentro dos TC's.</p> <p>A consultoria externa é, por vezes, apontada como uma solução, assim como a terceirização de determinados serviços/tarefas.</p> <p>Grande preocupação com confiabilidade dos sistemas internos e externos (jurisdicionados).</p>	<p>Baixa pontuação dos itens "TI Participa Planejamento Estratégico", "Dirigentes do TC Participam Planejamento TI", "Plano TI Define Investimentos, Ações, Resultados, ...".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Dicionário de Dados Implementado", "Usa Modelo EIR Normalizado para Especificar", "Efetiva Administração de Dados".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Metodologia Implantada e em Uso", "Procedimentos Formais de Avaliação/Auditoria", "CASE para Mapear Processos", "CASE para Projeto de Sistemas".</p> <p>Baixa pontuação dos itens "Segurança Física Implantada", "Auditoria Regular de Segurança", "Procedimentos Formais de Avaliação/Auditoria".</p> <p>Baixa pontuação do item "Gerenciamento de Rede D7 H24".</p> <p>Baixa pontuação do item "Infraestrutura TI Alinhada a Estratégia do TC", "Prospecção Tecnológica".</p> <p>Baixa pontuação do item "Treinamento dos Servidores do TC" na área de Informática.</p>



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa
Problema 6: Imagem, Ineficácia e Falta de Integração entre os Tribunais

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>Baixa eficácia das decisões: Menos de 5% dos débitos e multas imputadas sob recolhidas aos cofres públicos.</p> <p>Grande diversidade de práticas e procedimentos entre os TC's (falta de maior integração e homogeneização de procedimentos e decisões).</p> <p>Baixo nível de disseminação das melhores práticas entre os TC's.</p> <p>Prevalcimento do esforço individual de busca de soluções técnicas em ... de um esforço coletivo mais integrado e homogêneo que produza economias de escala.</p>	<p>Questas quanto à ausência de personalidade jurídica dos TC's.</p> <p>Percepção de que há necessidade de maior integração, troca de informação e até mesmo uma certa padronização entre os TC's, seja na maneira de funcionar internamente, seja nos pareceres, julgamentos(jurisprudência).</p> <p>A experiência de outros países vem à tona em comentários sobre redução drástica de papéis, auditorias de sistema.</p>	<p>Baixa pontuação dos itens "TC é Conhecido pelos Cidadãos", "Imagem Positiva Junto a Opinião Pública", "Ações do TC têm Impacto Junto à Sociedade", "Programas Implementados de Atendimento aos Cidadãos", "TC Desenvolve Educação dos Cidadãos".</p> <p>Baixa pontuação do item "TC Capacita para Progressão Futura".</p>



Principais Problemas Identificados pela Pesquisa
Problema 7: Incapacidade de Operacionalização do Projeto

Dados Reais dos TCs	Percepção dos Conselheiros	Percepção do Corpo Técnico
<p>Baixa experiência dos TC's no planejamento, execução e controle de projetos de investimento de longo prazo.</p> <p>Bastíssima existência de softwares de apoio da sessão de projetos.</p>	<p>Gestão de projetos anteriores feita por equipe nomeada pelo presidente, muitas vezes informalmente constituída, sem capacitação específica, absorvendo a incumbência sem deixar atividades rotineiras, sem dedicação exclusiva.</p>	<p>Baixa pontuação em "Padronizados Projetos", "critério de término do projeto", "avaliação periódica formal", "indicadores mensuráveis do sucesso de um projeto", "metas quantificadas para os benefícios", "preparação dos servidores para as mudanças", "incentivo à postura criativa e empreendedora" e "dirigentes dedicou tempo à estratégia".</p>

Anexo III – Contrato de Empréstimo¹⁵³

Resolução DE-40/05

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO No. 1628/OC-BR

entre a

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

e o

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e
Municípios Brasileiros - PROMOEX
(Fase 1)

14 de setembro de 2005

LEG/OPRI/IDBDOCS/590757

¹⁵³ Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/sem-categoria/83-documentos-do-programa>. Acessado em 15/11/2017.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO

DISPOSIÇÕES ESPECIAIS

INTRODUÇÃO

Partes, Objeto, Elementos Integrantes e Órgão Executor

1. PARTES E OBJETO DO CONTRATO

CONTRATO celebrado no dia 14 de setembro de 2005 entre a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, a seguir denominada "Mutuária", e o BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, a seguir denominado "Banco", para cooperar na execução da fase I do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX, a seguir denominado "Programa", que consiste em fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

O Anexo A apresenta os aspectos mais relevantes do Programa.

2. ELEMENTOS INTEGRANTES DO CONTRATO E REFERÊNCIA ÀS NORMAS GERAIS

- (a) Integram este Contrato as Disposições Especiais, as Normas Gerais e os Anexos A, B e C que se juntam ao presente. Se alguma estipulação das Disposições Especiais ou dos Anexos não concordar ou estiver em contradição com as Normas Gerais, prevalecerá o disposto nas Disposições Especiais ou no Anexo respectivo. Quando existir discrepância ou contradição entre estipulações das Disposições Especiais ou dos Anexos, será aplicado o princípio de que a disposição específica prevalece sobre a geral.
- (b) As Normas Gerais estabelecem pormenorizadamente as disposições de procedimento relativas à aplicação das cláusulas sobre amortização, juros, comissão de crédito, inspeção e supervisão, desembolso, bem como outras disposições relacionadas com a execução do Programa. As Normas Gerais incluem também definições de caráter geral.

3. ÓRGÃO EXECUTOR

As partes concordam que a execução do Programa e a utilização dos recursos do Financiamento do Banco serão efetuadas pela Mutuária, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a seguir denominado "Órgão Executor" ou "MP", com a participação dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios, a seguir denominados "TCs", na condição de órgãos subexecutores do Programa.

- 2 -

CAPÍTULO I

Custo, Financiamento e Recursos Adicionais

CLÁUSULA 1.01. Custo do Programa. O custo total do Programa é estimado em quantia equivalente a US\$64.400.000 (sessenta e quatro milhões e quatrocentos mil dólares dos Estados Unidos da América). Salvo disposição em contrário neste Contrato, o termo "dólares" significa a moeda de curso legal nos Estados Unidos da América.

CLÁUSULA 1.02. Valor do Financiamento. (a) Nos termos deste Contrato, o Banco compromete-se a conceder à Mutuária, e esta aceita, um financiamento, a seguir denominado "Financiamento", a débito dos recursos do Mecanismo Unimonetário do capital ordinário do Banco, até um montante de US\$38.600.000 (trinta e oito milhões e seiscentos mil dólares), que façam parte dos referidos recursos. As quantias desembolsadas a débito deste Financiamento constituirão o "Empréstimo".

(b) O Mútuo será um Empréstimo do Mecanismo Unimonetário com Taxa de Juros Ajustável e poderá ser alterado para um Empréstimo do Mecanismo Unimonetário com Taxa de Juros Baseada na LIBOR somente se a Mutuária decidir realizar esta alteração de acordo com o estipulado na Cláusula 2.03 destas Disposições Especiais e no Artigo 4.01(g) das Normas Gerais.

CLÁUSULA 1.03. Disponibilidade de Moeda. Não obstante o disposto nas cláusulas 1.02 e 3.01 (a) destas Disposições Especiais, se o Banco não tiver acesso à Moeda Única pactuada, este, em consulta com a Mutuária, desembolsará outra Moeda Única que julgue apropriada. O Banco poderá continuar efetuando os desembolsos em outra Moeda Única que julgue apropriada enquanto continuar a falta de acesso à Moeda Única pactuada. A amortização do Empréstimo pela Mutuária será feita na Moeda Única desembolsada, com os encargos financeiros que correspondam a essa moeda.

CLÁUSULA 1.04. Recursos adicionais. O valor dos recursos adicionais que, de acordo com o Artigo 6.04 das Normas Gerais, a Mutuária se compromete a fornecer oportunamente para a completa e ininterrupta execução do Programa, é estimado em quantia equivalente a US\$25.800.000 (vinte cinco milhões e oitocentos mil dólares), sem que esta estimativa implique limitação ou redução da obrigação da Mutuária de acordo com o referido Artigo. Esta quantia poderá incluir o equivalente a US\$21.940.000 (vinte e um milhões novecentos e quarenta mil dólares), provenientes dos Estados, Distrito Federal ou Municípios onde estão localizados os TCs. Para calcular a equivalência em dólares, será adotada a regra indicada na alínea (b) do Artigo 3.06 das Normas Gerais.

CAPÍTULO II

Amortização, Juros, Inspeção, Supervisão e Comissão de Crédito

CLÁUSULA 2.01. Amortização. O Empréstimo deverá ser amortizado pela Mutuária mediante o pagamento de prestações semestrais, consecutivas e, na medida do possível, iguais. A primeira prestação deverá ser paga no dia 15 de janeiro de 2010, de acordo com o disposto no Artigo 3.01 das Normas Gerais, e a última dentro do prazo de vinte (20) anos da data de vigência deste Contrato.

CLÁUSULA 2.02. Juros. (a) A Mutuária pagará juros sobre os saldos devedores diários do Empréstimo a uma taxa que será determinada de acordo com o estipulado no Artigo 3.04 das Normas Gerais para um Empréstimo do Mecanismo Unimonetário com Taxa de Juros Ajustável. O Banco notificará a Mutuária, tão logo seja possível, depois de determinar a taxa de juros aplicável durante cada Trimestre ou Semestre, conforme o caso. Se a Mutuária decidir alterar sua escolha da taxa de juros, conforme o estipulado na Cláusula 2.03 destas Disposições Especiais e no Artigo 4.01(g) das Normas Gerais, a Mutuária pagará juros a uma taxa que se determinará de acordo com o estipulado no Artigo 3.04 das Normas Gerais para um Empréstimo do Mecanismo Unimonetário com Taxa de Juros Baseada na LIBOR.

(b) Os juros serão pagos semestralmente nos dias 15 dos meses de janeiro e julho de cada ano, a partir de 15 de janeiro de 2006, de acordo com o disposto no Artigo 3.01 das Normas Gerais.

CLÁUSULA 2.03 Confirmação ou opção para alterar a alternativa de taxa de juros aplicável ao Financiamento. De acordo com o disposto no Artigo 4.01(g) das Normas Gerais, a Mutuária deverá confirmar para o Banco, por escrito, como condição prévia ao primeiro desembolso dos recursos do Financiamento, sua decisão de manter a opção de taxa de juros aplicável ao Financiamento conforme o estipulado nas Cláusulas 1.02(b) e 2.02(a) destas Disposições Especiais, ou sua decisão de modificar sua opção pela taxa de juros selecionada para a alternativa de Taxa de Juros Baseada na LIBOR. Uma vez que a Mutuária tenha exercido sua opção, de acordo com o estipulado no Artigo 4.01(g) das Normas Gerais, a alternativa de taxa de juros aplicável ao Financiamento não poderá ser alterada novamente, em nenhum momento durante a vigência deste Contrato de Empréstimo.

CLÁUSULA 2.04. Recursos para inspeção e supervisão gerais. Durante o período de desembolsos, não serão reservados recursos do Financiamento para atender despesas de inspeção e supervisão gerais, salvo se o Banco estabelecer o contrário durante tal período, em consequência da revisão semestral dos encargos financeiros dos empréstimos que concede e notificar a Mutuária a respeito. Em nenhum caso, para atender as referidas despesas em um Semestre determinado, poderão destinar-se recursos superiores a 1% do valor do Financiamento, dividido pelo número de Semestres compreendido no prazo original de desembolsos.

CLÁUSULA 2.05. Comissão de crédito. A Mutuária pagará uma Comissão de Crédito de 0.25% ao ano, conforme o estabelecido no Artigo 3.02 das Normas Gerais. Este percentual poderá ser modificado semestralmente pelo Banco, sem que, em caso algum, possa exceder o percentual previsto no mencionado Artigo.

CAPÍTULO III

Desembolsos

CLÁUSULA 3.01. Moedas dos desembolsos e utilização dos recursos. (a) O Financiamento será desembolsado em dólares que façam parte do Mecanismo Unimonetário dos recursos do capital ordinário do Banco, para pagar bens adquiridos, obras e serviços contratados mediante licitação internacional e para os outros propósitos indicados neste Contrato.

(b) Os recursos do Financiamento serão utilizados somente para o pagamento de bens e serviços originários dos países membros do Banco.

CLÁUSULA 3.02. Condições especiais prévias ao primeiro desembolso. O primeiro desembolso dos recursos do Financiamento está condicionado a que se cumpram, de forma que o Banco considere satisfatória, além das condições prévias estipuladas no Artigo 4.01 das Normas Gerais, os seguintes requisitos:

- (a) Evidência de que o Regulamento Operacional do Programa, preparado segundo modelo previamente acordado com o Banco, tenha sido homologado pelo Órgão Executor.
- (b) Comprovação de que a Unidade de Coordenação do Programa (UCP/MP) tenha sido criada por ato jurídico apropriado, de que o pessoal adequado para integrá-la tenha sido designado e de que um sistema de gerenciamento contábil e financeiro do Programa tenha sido implantado.
- (c) Comprovação de que os Comitês Deliberativo e Técnico tenham sido criados por ato jurídico apropriado.
- (d) Apresentação da versão final do modelo de convênio, a ser assinado entre o Órgão Executor e os TCs para participação no Programa, a seguir denominado “Convênio para Participação”.
- (e) Apresentação do Plano Operacional Anual (POA) para o primeiro ano de execução do Programa.
- (f) Comprovação de que o Manual de Execução do Programa, previamente acordado com o Banco, tenha sido homologado pela Direção Nacional do Programa.
- (g) Apresentação dos Convênios para Cooperação Técnica celebrados entre o Órgão Executor e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Ruy Barbosa (IRB).

CLÁUSULA 3.03 Condições Especiais Prévias ao Primeiro Desembolso para cada TC. O primeiro desembolso dos recursos do Financiamento para cada TC está condicionado a que se cumpram, de forma que o Banco considere satisfatória, com os seguintes requisitos:

- 5 -

- (a) Assinatura do Convênio para Participação preparado segundo modelo previamente acordado com o Banco, entre o respectivo TC e o Órgão Executor, formalizando a participação daquele no Programa.
- (b) Evidência de que o respectivo TC tenha criado a Unidade Executora Local (UEL) do Programa, tenha designado o pessoal adequado para integrá-la e de que tenha implantado o sistema de gerenciamento contábil e financeiro do Programa referido na alínea “b” da Cláusula 3.02 supra.
- (c) Evidência de que o Manual de Execução do Programa, previamente aprovado pelo Banco e pela Direção Nacional do Programa, tenha sido adotado pelo respectivo TC.

CLÁUSULA 3.04. Reembolso de despesas a débito do Financiamento Com a concordância do Banco, os recursos do Financiamento poderão ser utilizados para reembolsar despesas efetuadas ou financiar as que se efetuem com o Programa a partir de 31 de maio de 2005 e até a data do presente Contrato, desde que se tenham cumprido requisitos substancialmente análogos aos estabelecidos neste instrumento.

CLÁUSULA 3.05. Prazo para desembolsos. (a) O prazo para comprometer os recursos do Financiamento em transferências aos TCs será de 42 meses, contado a partir da data de vigência do presente Contrato. Os recursos serão considerados comprometidos a partir da data em que a Mutuária e os TCs tenham assinado os respectivos Convênios para Participação.

(b) O prazo para finalizar os desembolsos dos recursos do Financiamento que tenham sido comprometidos de acordo a alínea (a) desta Cláusula será de 48 meses, contado a partir da data de vigência do presente Contrato.

CLÁUSULA 3.06. Fundo Rotativo. Caso seja utilizado Fundo Rotativo: (a) os relatórios e demonstrações financeiras referentes à execução do Programa que a Mutuária deverá apresentar ao Banco, conforme o artigo 7.03 das Normas Gerais, deverão incluir a informação contábil-financeira sobre a administração dos recursos do Fundo Rotativo de acordo com as normas exigidas pelo Banco.

(b) A supervisão, por parte do Banco, dos desembolsos poderá ser realizada de forma *ex post* a partir do prazo de doze meses contado da data da primeira licitação ou da primeira aquisição ou contratação, se estas não resultarem de processo licitatório. Dependendo dos resultados desta supervisão, da capacidade institucional do Órgão Executor, ou das auditorias do Programa, o Banco poderá estabelecer que a supervisão dos futuros desembolsos se realizará de forma *ex ante*.

CAPÍTULO IV

Execução do Programa

CLÁUSULA 4.01. Disposições relativas a preços e aquisições. (a) As aquisições de bens, assim como as contratações de obras e serviços correlatos realizadas, total ou parcialmente, com recursos do Financiamento, estarão sujeitas aos Procedimentos para Licitações que figuram como Anexo B deste Contrato, a não ser que a Mutuária exerça a opção indicada na cláusula 4.07 destas Disposições Especiais. Quando o valor estimado das obras for igual ou superior ao equivalente a US\$5.000.000 (cinco milhões de dólares) e o dos bens e serviços correlatos for igual ou superior ao equivalente a US\$350.000 (trezentos e cinquenta mil dólares) e sempre que o Órgão Executor ou a entidade encarregada de efetuar as licitações pertencer ao setor público, aplicar-se-á a licitação pública internacional como método de aquisição de bens ou contratação de obras e serviços correlatos, de acordo com o disposto no Anexo B acima referido. O Banco comunicará à Mutuária, se decidir aumentar os montantes indicados nesta cláusula, sendo desnecessário neste caso a formalização de alteração contratual.

(b) A menos que as partes estipulem outro procedimento, antes de convocar cada licitação pública ou, se não houver licitação, antes da aquisição dos bens ou do início das obras, a Mutuária deverá submeter ao Banco: (i) os planos gerais, as especificações, os orçamentos e os demais documentos requeridos para a aquisição ou a construção e, se for o caso, as diretrizes específicas e demais documentos necessários para o edital; e (ii) no caso de obras, comprovação de que se tem a posse legal, as servidões ou outros direitos pertinentes sobre os imóveis onde as mesmas serão construídas e sobre as águas que sejam necessárias para as obras.

(c) A supervisão, por parte do Banco, das licitações públicas ou outras formas de aquisição ou contratação, a partir do prazo de doze meses contado da data da primeira licitação ou da primeira aquisição ou contratação do Programa, se estas não resultarem de processo licitatório, por valores inferiores ao equivalente a US\$5.000.000 (cinco milhões de dólares) para obras e ao equivalente a US\$350.000 (trezentos e cinquenta mil dólares) para bens e serviços correlatos poderá ser realizada, se o Banco assim determinar, de forma *ex post*, de acordo com as modalidades indicadas no parágrafo 2.06 do Anexo B.

(d) A supervisão das licitações e aquisições do Programa realizadas durante os primeiros doze meses contados da data da primeira licitação, contratação ou aquisição do Programa, se estas não resultarem de processo licitatório, será efetuada na modalidade *ex ante*, que é o método corrente indicado no Anexo B. O Banco também poderá, a qualquer momento durante a execução do Programa, retornar à forma *ex ante* de supervisão dos processos de seleção e contratação dependendo dos resultados da supervisão realizada, da capacidade institucional do Órgão Executor, ou das auditorias do Programa.

(e) No caso das aquisições que, de acordo com o disposto na alínea (c) desta Cláusula, sejam supervisionadas pelo Banco de forma *ex post*, a Mutuária se compromete a apresentar, para verificação pelo Banco, antes de convocar a primeira das referidas licitações, além do indicado na alínea (b) desta cláusula, o modelo do documento de licitação que se propõe utilizar.

- 7 -

CLÁUSULA 4.02. Manutenção. A Mutuária, por intermédio do Órgão Executor, se compromete a manter os bens, obras e equipamentos que adquira ou realize no âmbito do Programa de acordo com normas técnicas geralmente aceitas. Ademais, se compromete a incluir, nos Convênios para Participação, cláusula de manutenção de bens, obras e equipamentos, cujo cumprimento exigirá, no âmbito de sua competência. Se ficar comprovado, com base nas inspeções feitas pelo Banco ou nos relatórios recebidos, que a manutenção efetuada encontra-se abaixo dos níveis acordados, a Mutuária deverá adotar, ou fazer com que sejam adotadas, as medidas necessárias para que as deficiências sejam totalmente corrigidas.

CLÁUSULA 4.03. Modificação do Convênios para Participação e dos Regulamentos Básicos. Em aditamento ao previsto na alínea (b) do Artigo 6.01 das Normas Gerais, as partes contratantes concordam que será necessário o consentimento escrito do Banco para que se possa introduzir qualquer alteração no Regulamento Operacional do Programa, no Manual de Execução do Programa e nos Convênios para Participação.

CLÁUSULA 4.04. Reconhecimento de despesas a débito da contrapartida local. O Banco poderá reconhecer, como parte dos recursos da contrapartida local, despesas efetuadas no Programa, até quantia equivalente a US\$2.200.000 (dois milhões e duzentos mil dólares), que tenham sido efetuadas antes de 31 de maio de 2005 mas após 19 de dezembro de 2003, desde que se tenham cumprido requisitos substancialmente análogos aos estabelecidos neste Contrato. O Banco também poderá reconhecer, como parte da contrapartida local, as despesas efetuadas ou que venham a ser efetuadas com o Programa a partir 31 de maio de 2005 e até a data do presente Contrato, desde que se tenham cumprido os mencionados requisitos.

CLÁUSULA 4.05 Sistema de Gerenciamento de Projetos. Dentro do prazo de 12 (doze) meses, contado a partir da vigência deste Contrato, o Sistema de Gerenciamento de Projetos (SGP), conforme ajustado com o Banco, deverá ter sido implantado na UCP/MP e nas UELs e estar integrado e em funcionamento.

CLÁUSULA 4.06. Contratação de serviços de consultoria. (a) Quando sejam utilizados, parcial ou totalmente, recursos do Financiamento, a Mutuária e os TCs escolherão e contratarão os serviços das firmas de consultoria, instituições especializadas ou especialistas individuais que sejam necessários para dar cumprimento às disposições pertinentes deste Contrato, de acordo com as Políticas e Procedimentos do Banco para a Aquisição de Serviços de Consultoria que constam do documento GN-2220-10 de fevereiro de 2004, cujo texto a Mutuária declara conhecer, a não ser que a Mutuária exerça a opção indicada na Cláusula 4.07 destas Disposições Especiais.

(b) Para os efeitos do presente Contrato, fica estabelecido no equivalente a US\$200.000 (duzentos mil dólares) a quantia a partir da qual será requerida a utilização de licitação pública internacional como método para seleção de serviços de consultoria, conforme disposto no parágrafo 1.16 do documento mencionado na alínea anterior.

(c) A supervisão, por parte do Banco, das contratações de serviços de consultoria previstos no Programa, por valores inferiores ao equivalente a US\$50.000 (cinquenta mil dólares) para consultores individuais e por valores inferiores ao equivalente a US\$200.000 (duzentos mil dólares) para firmas consultoras, a partir do prazo de 12 (doze) meses contado da

- 8 -

data da primeira licitação, ou, se não houver licitação, da data da primeira contratação de serviços do Programa poderá ser realizada, se o Banco assim determinar, de forma *ex post*. Até esta data a supervisão, por parte do Banco, das licitações ou contratações de serviços de consultoria será realizada de forma *ex ante* que é o método corrente de supervisão indicado no documento mencionado na alínea (a) desta Cláusula. O Banco também poderá, a qualquer momento durante a execução do Programa, retornar à forma *ex ante* de supervisão dos processos de seleção e contratação, dependendo dos resultados da supervisão realizada, da capacidade institucional do Órgão Executor, ou das auditorias do Programa.

(d) O Órgão Executor e os TCs poderão contratar diretamente os serviços de uma agência especializada para a prestação de apoio técnico exclusivamente nos processos de aquisição de bens e seleção de firmas consultoras ou consultores individuais relacionados com a execução do Programa, ressalvadas as seguintes condições: (i) o Banco deverá aprovar previamente o contrato que será assinado com a agência especializada; (ii) a agência especializada deverá assumir o compromisso de seguir as políticas e procedimentos do Banco sobre aquisições e contratações; (iii) não será permitida a contratação de consultoria para a realização de atividades da rotina de execução do Programa.

CLÁUSULA 4.07. Novas Políticas do Banco sobre Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços de Consultoria. Opção. A Mutuária poderá, a qualquer momento durante a execução do Programa, optar pela aplicação das Novas Políticas sobre Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços de Consultoria estabelecidas nos Documentos números GN-2349-4 e GN-2350-4, aprovados pela Diretoria Executiva do Banco em 19 de janeiro de 2005, sempre que as partes tenham acordado um plano de aquisições e um plano de seleção e contratação conforme o indicado nas referidas políticas. Uma vez efetuada essa opção, as cláusulas 4.01 e 4.06 supra e o Anexo B deixarão de ser aplicáveis a este Contrato e, em seu lugar, aplicar-se-á exclusivamente o disposto no Anexo C. A alternativa da utilização das mencionadas Novas Políticas Sobre Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços de Consultoria não poderá ser alterada ulteriormente durante a vigência deste Contrato.

CLÁUSULA 4.08. Compilação de dados. Os TCs apresentarão, de acordo com os respectivos Convênios para Participação, antes do primeiro desembolso dos recursos do Financiamento que se realize para cada um deles e, a partir de então, anualmente, pelo menos noventa dias corridos antes da data de conclusão do ano fiscal da Mutuária, Planos Operacionais Anuais (POAs) que serão consolidados pelo Órgão Executor em um único POA, o qual será enviado ao Banco pelo menos trinta dias corridos antes da data de conclusão do ano fiscal da Mutuária. O POA consolidado deverá incluir, pelo menos, as seguintes informações: a programação financeira (anual e mensal) por fonte de financiamento (vinculadas às metas dos componentes e subcomponentes) e por categoria de investimento, com os respectivos custos estimativos; o plano das aquisições ou contratações previstas, inclusive especificações do tipo de aquisição (compra de bens, contratação de obras civis menores e de serviços de consultoria), modalidade (compra direta, concorrência nacional ou internacional), especificações gerais e respectivo custo estimado; o plano de treinamento e formação proposto, especificando o número e tipo de cursos ou seminários previstos e previsão de custos; e comparação entre os valores previstos no POA anterior e os efetivamente comprometidos e entre estes e os valores previstos no novo POA.

CAPÍTULO V

Registros, Inspeções e Relatórios

CLÁUSULA 5.01. Registros, inspeções e relatórios. A Mutuária, por intermédio do Órgão Executor, compromete-se a manter registros contábeis consolidados do Programa, permitir inspeções e apresentar relatórios e demonstrações financeiras, de acordo com as disposições estabelecidas no Capítulo VII das Normas Gerais. Adicionalmente, a Mutuária fará constar nos Convênios para Participação a obrigação dos TCs, no que lhes for pertinente, de manter os registros, permitir inspeções e apresentar relatórios e demonstrações financeiras, de acordo com as disposições estabelecidas no Capítulo VII das Normas Gerais.

CLÁUSULA 5.02. Auditorias. (a) Com relação ao estabelecido no Artigo 7.03 das Normas Gerais, durante o período de execução do Programa, as demonstrações financeiras do mesmo serão apresentadas anualmente, devidamente auditadas, de acordo com as políticas do Banco, pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União da Presidência da República.

(b) Durante a execução do Programa a Secretaria mencionada no inciso anterior também auditará, por amostragem, com base no relatório consolidado preparado pela UCP/MP e que deverá conter todo o universo de transações ocorridas em determinado período, os processos de aquisição de bens e contratação de serviços e a documentação de apoio aos pedidos de desembolso submetidos ao Banco, inclusive as respectivas faturas, emitindo relatórios semestrais sobre os mesmos. O primeiro relatório semestral de cada ano será apresentado no prazo estipulado no inciso (i) do Artigo 7.03 das Normas Gerais e o segundo no prazo estipulado no inciso (iii) do mesmo Artigo das Normas Gerais.

CAPÍTULO VI

Disposições Diversas

CLÁUSULA 6.01. Vigência do Contrato. As partes concordam que este Contrato começa a vigorar na data de sua assinatura.

CLÁUSULA 6.02. Extinção. O pagamento total do Empréstimo, juros e comissões dará por extinto este Contrato e todas as obrigações dele derivadas.

CLÁUSULA 6.03. Validade. Os direitos e obrigações estabelecidos neste Contrato são válidos e exigíveis, de acordo com os termos nele estabelecidos, sem referência à legislação de qualquer país.

CLÁUSULA 6.04. Comunicações. Salvo acordo escrito em que se estabeleça outro procedimento, todo aviso, solicitação ou comunicação que as partes devam enviar uma à outra em virtude deste Contrato será feito por escrito e considerar-se-á efetuado no momento em que o documento correspondente for entregue ao destinatário no respectivo endereço, abaixo indicado:

- 10 -

Da Mutuária:

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 8º andar
70048-900 Brasília - DF
Fax: (55-61)224-4734

Do Órgão Executor:

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 6º andar
70040-906 Brasília - DF
Fax: (55-61)225-5183

Do Banco:

Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos da América
Fax: (202) 623-3096

CLÁUSULA 6.05. Correspondência. O Banco e a Mutuária comprometem-se a encaminhar à Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no endereço abaixo indicado, cópia das correspondências relativas ao Programa.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN
Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 5º andar
70040-906 Brasília, DF, Brasil
Fax: (55-61) 225-4022

- 11 -

CAPÍTULO VII

Arbitragem

CLÁUSULA 7.01. Cláusula compromissória. Para a solução de qualquer controvérsia oriunda do presente Contrato que não seja dirimida por acordo entre as partes, estas se submetem incondicional e irrevogavelmente ao processo e sentença do Tribunal de Arbitragem a que se refere o Capítulo IX das Normas Gerais.

EM TESTEMUNHO DO QUE, a Mutuária e o Banco, atuando cada qual por intermédio de seu representante autorizado, firmam o presente Contrato em duas vias de igual teor em Brasília, Distrito Federal, República Federativa do Brasil, no dia acima indicado.

REPÚBLICA FEDERATIVA
DO BRASIL

BANCO INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO

Manoel Felipe Rego Brandão
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Jorge Luis Lestani
Sub-Representante

TESTEMUNHA DE HONRA

Paulo Bernardo Silva
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

1628/OC-BR

ANEXO A**O PROGRAMA****Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - PROMOEX
(Fase 1)****I. Objetivo**

- 1.01 O Programa tem por objetivo geral fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, doravante LRF).

II. Descrição

- 2.01 As atividades a serem financiadas com recursos do Programa estão agrupadas nos seguintes componentes:

1. Componente Nacional

- 2.02 Este componente será executado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), e pelos TCs, com a colaboração da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e do Instituto Ruy Barbosa (IRB). Este componente consiste nos três subcomponentes seguintes :
- 2.03 Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os TCs e destes com o Governo Federal. Financiar-se-ão, entre outras atividades, a realização de foros técnicos e reuniões com representantes dos TCs e do Governo Federal; a implantação de uma rede nacional (intergovernamental e interinstitucional) e de um portal nacional dos TCs e a preparação de proposta de norma jurídica relativa à padronização de procedimentos dos TCs. Estas duas últimas atividades serão executadas com a colaboração do IRB e da ATRICON.
- 2.04 Redefinição dos procedimentos de controle externo com ênfase no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Financiar-se-ão estudos, a realização de foros técnicos e reuniões de trabalho intergovernamentais e interinstitucionais para assegurar a harmonização e implantação de conceitos e procedimentos comuns em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal e a determinados gastos públicos.
- 2.05 Desenvolvimento de políticas e gestão de soluções compartilhadas e de cooperação técnica. Financiar-se-ão o desenvolvimento de modelos de gestão de soluções compartilhadas (processos ou procedimentos comuns), assistência

- 2 -

técnica para medir as necessidades dos TCs em matéria de aquisição de equipamentos, desenvolvimento e aquisição de software e integração de sistemas de apoio ao controle externo.

2. Componente Local

- 2.06 Este componente será executado pelos TCs e compreende os seguintes subcomponentes:
- 2.07 Desenvolvimento de vínculos com Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade. Financiar-se-ão o desenvolvimento e a implantação de ferramentas para aumentar a transparência da gestão pública, atividades de cooperação entre entidades e órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como atividades para fomentar a abertura de canais de comunicação com a sociedade.
- 2.08 Integração dos TCs ao ciclo de gestão governamental. Este subcomponente inclui o financiamento de atividades de capacitação, seminários e desenvolvimento de metodologias para integrar os TCs no ciclo de gestão governamental, incluindo o financiamento de sistemas de planejamento e de análise de responsabilidade fiscal, modelos de controle interno, de auditoria para avaliação de resultados da ação governamental e de relatórios técnicos com recomendações para implantação de políticas.
- 2.09 Redefinição das metodologias, técnicas e procedimentos de controle externo. Este subcomponente inclui o financiamento de atividades para promover a modernização dos métodos, técnicas e procedimentos de controle externo, tais como o desenvolvimento de metodologias e processos de trabalho (fiscalização, auditorias, controle de processos, controle interno e outros), de novos modelos e técnicas de auditoria, bem como a revisão, simplificação e consolidação das normas internas dos TCs, e sua disseminação por meio da Internet e Intranet.
- 2.10 Planejamento estratégico e modernização administrativa. Entre outras atividades, serão financiadas a redefinição, a elaboração e a publicação das metodologias e dos processos de trabalho na área administrativa, bem como o desenvolvimento do modelo conceitual do Sistema de Monitoramento e Avaliação, do modelo de gestão de desempenho por indicadores e do plano de capacitação.
- 2.11 Desenvolvimento de política e de gestão de tecnologia da informação. Entre outras atividades, serão financiadas a definição, o desenvolvimento e a implantação de sistemas de gestão eletrônica de documentos, de aplicativos para controle administrativo e de sistemas integrados de controle de processos.
- 2.12 Adequação da política e gestão de pessoal. Entre outras, serão financiadas atividades para a adequação qualitativa e quantitativa do quadro de pessoal dos TCs, a revisão ou criação dos planos de cargos e salários, de mecanismos de

- 3 -

avaliação de desempenho e de produtividade e de instrumentos de vinculação das promoções ao mérito, bem como a instituição de sistemas permanentes de formação e treinamento.

III. Custo e Financiamento

3.01 O custo total do Programa é estimado em quantia equivalente a US\$ 64.400.000 (sessenta e quatro milhões e quatrocentos mil dólares) distribuído entre as fontes de financiamento e categorias de investimento indicadas no quadro abaixo.

	BID	Contrapartida Local		Total	% Total
		MP (6%)	TCs (34%)		
1. Componente Nacional	6.590.000		2.501.160	9.091.160	14%
1.1 Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais	1.595.980		625.290	2.221.270	3%
1.2. Procedimentos de Controle Externo	1.261.100		625.290	1.886.390	3%
1.3 Políticas – Gestão de Soluções Partilhadas	3.732.920		1.250.580	4.983.500	8%
2. Componente Local	27.763.500		17.299.690	45.063.190	7,04%
2.1 Vínculos interinstitucionais com outros poderes	3.345.000		2.084.300	5.429.300	8%
2.2. Integração no ciclo de gestão	1.672.500		1.042.150	2.714.650	4%
2.3 Novos métodos, técnicas e procedimentos	7.693.500		4.793.890	12.487.390	20%
2.4 Planejamento estratégico	3.345.000		2.084.300	5.429.300	8%
2.5 Políticas e Capacidade de gestão de TI	8.362.500		5.210.750	13.573.250	22%
2.6 Adequação da política e gestão de RH	3.345.000		2.084.300	5.429.300	8%
3. Administração	3.604.500		1.042.150	4.646.650	7%
3.1 Administração dos Projetos	1.672.500		1.042.150	2.714.650	4%
3.2 Administração e Coordenação do Programa	1.932.000			1.932.000	3%
4 Avaliação	250.000			250.000	
5 Imprevistos	392.000		1.097.000	1.489.000	3%
6 Custos Financeiros		3.860.000		3.860.000	6%
Custo Total	38.600.000	3.860.000	21.940.000	64.400.000	100%

3.02 Quando pelo menos 75% dos recursos do Financiamento tenham sido comprometidos e 50% desembolsados, a Mutuária poderá apresentar ao Banco, para que este possa considerar o processamento de uma segunda fase do Programa, evidência de que:

- (a) Pelo menos 70% dos TCs, com a participação do Governo Federal, estejam conectados à rede nacional intergovernamental e interinstitucional, referida no parágrafo 2.03 deste Anexo, coordenada por um comitê gestor integrado por representantes de todos os participantes do Programa.

- 4 -

- (b) O Portal Nacional dos TCs (coordenado pelo IRB/ATRICON) tenha sido criado e implantado.
- (c) A proposta de norma jurídica com o objetivo de harmonizar os procedimentos de todos os TCs do país tenha sido elaborada.
- (d) 60% dos TCs estejam colocando à disposição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tempestivamente os dados recebidos dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária que atendam à necessidade de informações do órgão central de contabilidade da União.
- (e) 60% dos pontos de controle constantes dos relatórios previstos na LRF, desde que incluídos, entre outros, os conceitos de dívida consolidada líquida, restos a pagar, receita corrente líquida e despesas com pessoal, estejam conceitualmente padronizados e implementados.
- (f) As auditorias para avaliação de resultados de ação governamental tenham sido implantadas em pelo menos 75% dos TCs.
- (g) 50% dos TCs tenham implantado plano de ação próprio para melhoria dos processos-chave de suas atividades (fiscalização, auditorias e controle de processos).
- (h) 100% dos TCs utilizem planejamento estratégico.

IV. Execução do Programa

- 4.01** A Mutuária realizará transferências voluntárias de recursos do Financiamento aos TCs, de acordo com os termos e condições estipulados nos respectivos Convênios para Participação, respeitado o disposto neste Contrato e no Regulamento Operacional do Programa. Os recursos transferidos serão utilizados exclusivamente para financiar os projetos dos TCs, doravante denominados “Projetos”, que tenham sido previamente aprovados pela Mutuária e pelo Banco.
- 4.02** Criar-se-á, por ato jurídico apropriado, um **Comitê Deliberativo do Programa** para atuar como instância superior de representação dos vários partícipes e de articulação estratégica na condução do Programa. Entre suas atribuições, incluir-se-ão deliberações sobre diretrizes estratégicas, programas ou atividades de caráter nacional na área de controle externo e sobre o Plano Operativo Anual do Programa (POA). O Comitê Deliberativo do Programa será presidido pelo Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e contará com dois representantes adicionais do MP, dois representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dois representantes da ATRICON e dois representantes do IRB. As decisões do Comitê Deliberativo do Programa serão tomadas por uma maioria de 2/3 (dois terços) dos seus membros.

- 5 -

- 4.03** Também será criado um **Comitê Técnico do Programa**, coordenado pela Direção Nacional do Programa e integrado por representantes do Órgão Executor, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas da União e dos TCs, estes últimos indicados conjuntamente pelo IRB e pela ATRICON. O Comitê Técnico do Programa tem como função básica examinar e elaborar recomendações técnicas sobre assuntos relacionados ao Programa. Ademais, ele prestará apoio técnico à Direção Nacional do Programa, sobre os Projetos e Planos Operacionais Anuais (POAs) apresentados pelos TCs e na revisão técnica de relatórios sobre a execução do Programa, inclusive sobre o grau de cumprimento dos indicadores de desempenho do Programa.
- 4.04** No âmbito da Secretaria-Executiva do MP operará uma Unidade de Coordenação do Programa (UCP/MP), dentro da qual será criada a Direção Nacional do Programa, apoiada por pessoal técnico especializado e responsável pela coordenação das atividades do Programa, inclusive a supervisão, acompanhamento e avaliação dos Projetos específicos apresentados pelos TCs e prestação de assistência técnica a estes. Entre as funções e as atividades básicas da Direção Nacional do Programa, destacam-se:
- (a) Coordenação geral da execução do Programa e assistência técnica e supervisão dos TCs na preparação e execução dos Projetos específicos e dos respectivos Planos Operacionais Anuais (POAs).
 - (b) Preparação e apresentação ao Banco, com a anuência prévia do Comitê Deliberativo do Programa, do Plano Operacional Anual que consolide os POAs apresentados por cada TC.
 - (c) Preparação e apresentação ao Banco dos relatórios periódicos consolidados sobre o estágio de execução do Programa, incluindo os relatórios semestrais de progresso contemplando o grau de cumprimento com os indicadores de desempenho acordados com o Banco e, se for o caso, os relatórios semestrais sobre o movimento do Fundo Rotativo.
 - (d) Preparação e apresentação das solicitações de desembolso dos recursos do Financiamento à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda para que esta as encaminhe ao Banco.
 - (e) Gestão da alocação dos recursos do Financiamento e acompanhamento da contrapartida local.
 - (f) Manutenção dos registros contábeis e financeiros sobre a execução consolidada do Programa.
 - (g) Adoção de providências para a transferência dos recursos do Financiamento aos TCs.

- 6 -

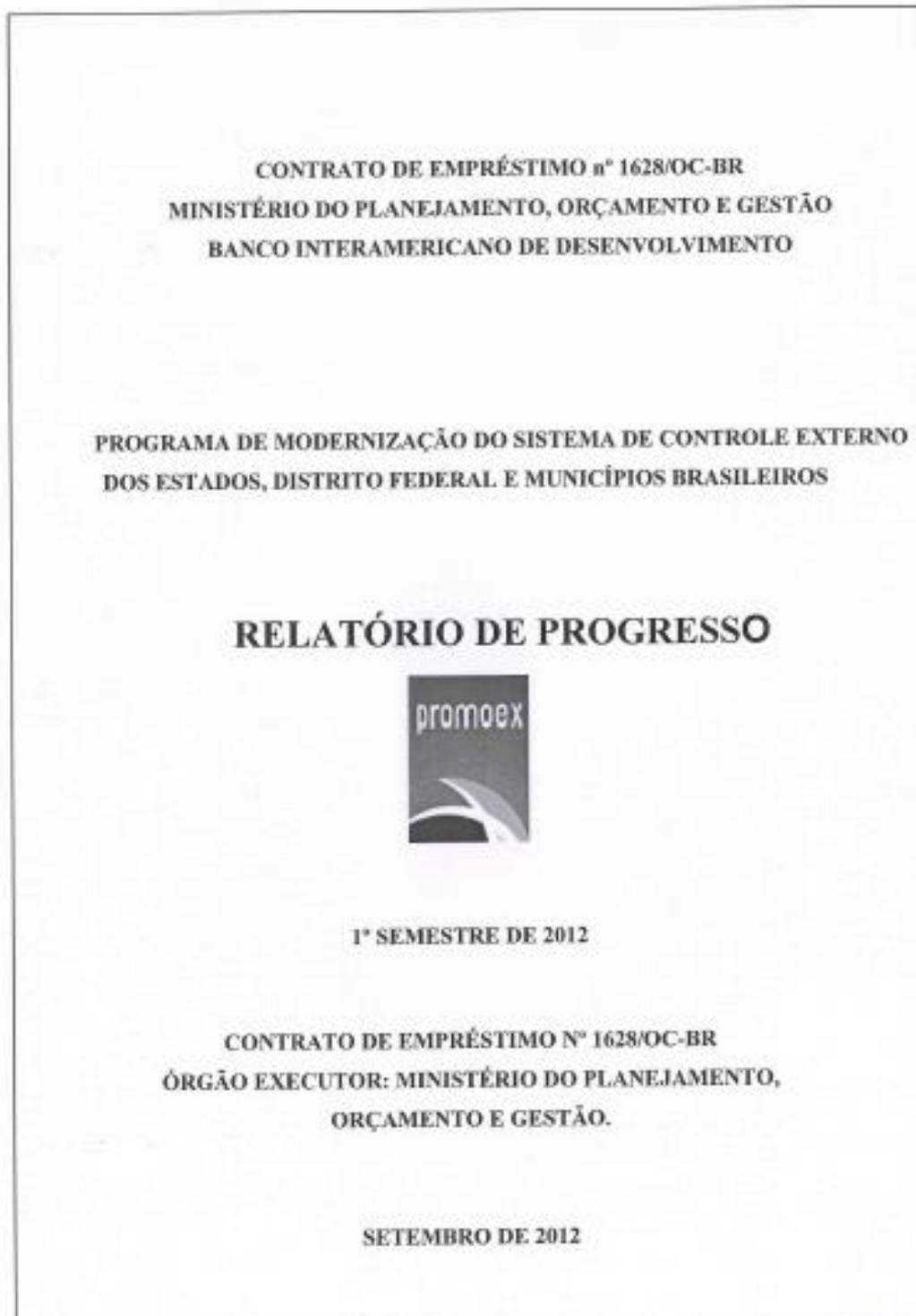
- (h) Elaboração do Manual de Execução do Programa, manutenção do sistema integrado usado para a administração das transações do Programa (Sistema de Gerenciamento de Projetos (SGP)) e prestação de assistência técnica e treinamento aos TCs em seu uso.
- (i) Seleção, contratação e administração dos contratos de compra de bens e da contratação de obras e serviços de consultoria relacionados com o Componente Nacional, bem como as atividades de coordenação, assistência técnica e supervisão do Programa.

4.05 Os TCs obrigam-se-ão, por meio de Convênio para Participação, a criar Unidades Executoras Locais (UEs), no âmbito de suas respectivas jurisdições. A estrutura organizacional das UEs estará constituída por, no mínimo, um coordenador geral, um coordenador técnico e um coordenador administrativo-financeiro, além de pessoal adicional para prestar apoio técnico e administrativo. A depender da estrutura de cada TC e de acordo com a avaliação do Órgão Executor, do TC e do Banco, um coordenador de monitoramento e avaliação poderá integrar a referida estrutura mínima. Entre as funções e atividades das UEs destacam-se:

- (a) Elaboração e apresentação à Direção Nacional do Programa do respectivo Projeto para análise, revisão e aprovação.
- (b) Preparação e encaminhamento à Direção Nacional do Programa, para revisão e aprovação, do Plano Operacional Anual (POA) do respectivo TC.
- (c) Preparação e encaminhamento à Direção Nacional do Programa, para revisão e consolidação, dos relatórios do Programa (incluindo os mencionados na Cláusula 4.04, alínea “c” deste Anexo).
- (d) Preparação e encaminhamento à Direção Nacional do Programa da programação semestral orçamentária e financeira sobre o uso dos recursos do Programa no âmbito do Projeto (financiamento do Banco e contrapartida local).
- (e) Preparação e encaminhamento à Direção Nacional do Programa das solicitações de desembolso e da respectiva documentação comprobatória exigida pelo Banco.
- (f) Seleção, contratação e administração dos contratos de compra de bens, contratação de obras civis e de serviços de consultoria conforme o Plano Operacional Anual aprovado e os procedimentos indicados neste Contrato.
- (g) Gestão da alocação dos recursos correspondentes às transferências do Governo Federal e da contrapartida local.

- 7 -

- (h) Abertura de uma conta bancária específica para a administração dos recursos do Programa transferidos para o financiamento do Projeto.
- (i) Manutenção dos registros contábeis e financeiros sobre a execução do Projeto, bem como a guarda da documentação comprobatória do uso dos recursos do Projeto.

Anexo IV – Relatório de Progresso - 2012¹⁵⁴

¹⁵⁴ Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/promoex/documentos-do-programa>.
Acessado em 09 de maio de 2016.

CONTEÚDO:

- 1 - APRESENTAÇÃO
- 2 - SITUAÇÃO GERAL DO PROGRAMA
- 3 - EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA
- 4- AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES
- 5- DIREÇÃO NACIONAL
- 6- CONCLUSÃO
- 7 – ANEXOS:
 - QUADRO I - RECURSOS TRANSFERIDOS X RECURSOS EXECUTADOS
 - QUADRO II – EXECUÇÃO FINANCEIRA POR CATEGORIA DE GASTO
 - QUADRO III – EXECUÇÃO FINANCEIRA POR FONTE DE RECURSOS
 - QUADRO IV – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES
 - QUADRO V – EXECUÇÃO FÍSICA POR SUBCOMPONENTES NACIONAIS E LOCAIS
 - QUADRO VI – PMR – METAS ESTRATÉGICAS
 - QUADRO VII – COMPARATIVO ANEXO A DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO
 - QUADRO VIII – CONSOLIDADO DAS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES

es

1 - APRESENTAÇÃO:

O Relatório de Progresso que ora se apresenta trata dos avanços do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros - PROMOEX, considerando as execuções acumuladas até dezembro de 2011 e até junho de 2012.

2 - SITUAÇÃO GERAL DO PROGRAMA:

O Contrato de Empréstimo do Programa tem a data de 15 de setembro de 2005. Foram assinados, até 31.12.2007, 30 convênios, entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os Tribunais de Contas, tendo o TCE-MT denunciado o instrumento no 1º semestre de 2007, mas retornando em agosto de 2008. Até o final do 2º semestre de 2008 eram 31 os convênios vigentes, não participando somente os Tribunais de Contas dos Estados do Amapá (TCE-AP) e de Sergipe (TCE-SE). Entretanto, em razão de pendências dos Estados de Rondônia e do Espírito Santo e dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, registradas no Portal SIAFI, os TCEs ES e RO, e os TCMs RJ e SP não puderam assinar, em 2009, os respectivos Termos Aditivos que prorrogaram a vigência dos seus Convênios, a exemplo dos demais Tribunais de Contas.

Atualmente são 27 os Tribunais de Contas participantes do PROMOEX, incluindo o TCE-SE e TCE-RO, cujas assinaturas dos convênios se deram, respectivamente em 31/12/2009 e 11/03/2010, e excluindo TCE-RR e TCE-MT que não assinaram as últimas prorrogações, extinguindo-se seus Convênios em 31/03/2011 e 31/12/2011, respectivamente. Anota-se que os TCs não conveniados com o MP estão sempre participando, com recursos próprios, das atividades e dos resultados advindos do Componente Nacional do PROMOEX.

A implementação do Programa foi definida com base nos Planos de Trabalho aprovados (Projetos e POAs 2006 a 2012) dos subexecutores, e na programação de atividades da Direção Nacional do Programa.

O aumento na execução do PROMOEX, a partir de 2009, foi impulsionado pela redução no número de parcelas a serem transferidas aos subexecutores do PROMOEX, de 12 para 4 ou 5. A excessiva fragmentação dos recursos a serem repassados prejudicava bastante o início dos processos de contratação, por parte dos subexecutores do Programa, especialmente naqueles Tribunais pertencentes aos Estados que tinham como regra iniciar os procedimentos licitatórios somente com o financeiro garantido. Como reflexo, justamente as maiores contratações, em termos financeiros e de tempo de execução, foram retardadas, tendo suas finalizações somente em 2010. Nesta primeira metade de 2011 iniciaram-se pagamentos aos serviços delas decorrentes. Essa é uma das razões pelas quais foi solicitada e concedida, via CBR nº 4584/2010, a prorrogação, até março e setembro de 2013, dos prazos de desembolsos deste Programa, financiado por esse Banco.

Ao final de 2011, à exceção do TCE-RR e do TCE-MT, todos os TCs haviam assinado o Termo Aditivo nº 02/2011, que alterou o término dos convênios para junho de 2012.

Neste primeiro semestre de 2012, houve nova dilação do prazo de execução até dezembro, para uma parte dos TCs, que já receberam todo o montante pactuado e estão com a execução adiantada. E, considerando alguns atrasos nas liberações das últimas parcelas para alguns subexecutores, bem como a necessidade de se manter por mais algum tempo as ações do Componente Nacional, para esses, a prorrogação se estendeu até março de 2013.

Até o final de junho de 2012, o total das transferências efetuadas pelo Ministério chegou muito próximo do pactuado - 88%. O trabalho da Direção Nacional pode então se concentrar nas orientações e análises, com vistas ao atingimento satisfatório das metas financeiras e físicas estabelecidas para o PROMOEX, bem como na agilização dos Pedidos de Desembolso, que ainda estavam em descompasso com a execução efetiva.

3 - EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

3.1 - RECURSOS TRANSFERIDOS X RECURSOS EXECUTADOS

O **Quadro I**, em anexo, demonstra, em reais e em dólares, os valores repassados aos Tribunais de Contas, assim como as quantias por eles aplicadas, nas fontes convênio e contrapartida, até 30/06/2012. Os montantes em dólar estão convertidos na paridade de US\$ 1,00 = R\$ 2,0372, referente a 31/08/2012.

Até o final do primeiro semestre de 2012 já havia sido repassado aos Tribunais subexecutores do PROMOEX um total de **US\$ 24.989.633,90**, representando **87,87%** do valor pactuado, já descontando os montantes devolvidos em função de convênios encerrados. Desse total, foram executados **US\$ 19.357.950,71**, ou seja, **77,46%**. O comprometimento a título de contrapartida já chega a **81,35%** do previsto nos projetos.

Comparando o valor total executado, os gastos com recursos de transferência e os gastos com recursos de contrapartida, observa-se, diferentemente dos períodos anteriores, que a maior parte das despesas foi efetuada com verbas de fonte BID. A relação percentual entre as duas fontes e o total executado (54,56% – 45,44%) está bem próxima da paridade identificada no somatório dos valores conveniados (58,93% - 41,07%).

3.2 - EXECUÇÃO FINANCEIRA POR CATEGORIA DE GASTO BID

O **Quadro II**, constante dos anexos a este Relatório, apresenta os montantes programados e executados, até dezembro de 2011 e até junho de 2012, relacionando-os entre os Componentes e Subcomponentes dos Projetos e as categorias de gasto, segundo a classificação definida pelo BID – capacitação, consultoria, equipamentos e sistemas de tecnologia da informação, material de apoio e comunicação e instalações físicas.

Verifica-se, no tocante às aquisições de equipamentos e sistemas de tecnologia da informação, que continua sendo a categoria de maior inversão, por parte dos Tribunais, e, que

estão ligadas ao subcomponente 2.5 – Desenvolvimento da Política e da Gestão da Tecnologia da Informação. Destacam-se também as execuções em capacitação, respectivamente nos subcomponentes 2.6 – Adequação da política e gestão de pessoal e 2.2 - Integração dos Tribunais de Contas no ciclo de gestão governamental, como reflexo dos movimentos direcionados a capacitações de servidores dos órgãos e entidades estaduais e municipais, jurisdicionados dos TCs.

A evolução dos gastos no 1º semestre de 2012 em relação ao executado até o final de 2011 é pequena (5,32%), o que se justifica por estar o programa em sua fase final de execução.

Em termos percentuais e absolutos, a categoria que se destacou no semestre ora analisado foi capacitação. Praticamente a metade do montante dispendido nesse período ocorreu no subcomponente 2.6 - Adequação da política e gestão de pessoal, que abrange a elaboração de política de RH e a implantação de planos de capacitações para os próprios servidores dos Tribunais.

3.3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA POR FONTE DE RECURSOS

Dos valores totais planejados nos Projetos, somatório dos recursos de contrapartida e da quantia financiada pelo BID, foram executados, até junho de 2012, **US\$ 35.477.790,67**, correspondente a um percentual de **72,34**. Desses valores executados, **US\$ 16.119.839,96** referem-se aos recursos de contrapartida, incluindo-se a chamada execução antecipada e, **US\$ 19.357.950,71**, aos do financiamento.

Os valores dispendidos são mostrados no **Quadros III (real e dólar) – anexo**, por fonte, em comparação aos programados por Componentes e Subcomponentes.

O Componente Nacional apresentou execução correspondendo a **92,32%** em relação ao total planejado para esse fim. O Componente Local que vinha, em outros períodos, com uma performance de execução bem menor que a do Componente Nacional, realizou, até dezembro de 2011, **66,83%** da sua previsão total, aumentando esse percentual para **70,81** em junho de 2012.

O Subcomponente Local 2.5 - Desenvolvimento da Política e Gestão de TI continua como o beneficiário maior, analisado em termos de valores absolutos, seguido pelo Subcomponente Local 2.3 - Redesenho dos métodos, técnicas e procedimentos de Controle Externo, reflexo dos pagamentos às contratações das consultorias.

Comparando-se ao valor planejado, percebe-se que, no Componente Nacional, falta apenas **7,68%** dos recursos a serem executados e que, no Componente Local, todos os subcomponentes estão próximos ou já passaram **70%** de sua meta financeira. Informa-se que os Grupos Temáticos do PROMOEX estão monitorando, incentivando e tomando algumas providências no escopo do cumprimento das metas estratégicas ainda não alcançadas, bem como trabalhando em planos de sustentabilidade dos resultados dos produtos já finalizados.

O **Quadro III**, em anexo, registra também a execução de 2012 em função do POA 2012. A execução dos recursos na fonte BID durante 2012, **US\$ 1.324.487,73**, representa **12,26%**

do valor programado para o ano. Quanto à aplicação dos recursos de contrapartida, US\$ 466.135,77, atingiram 11,01% dessa programação. Observa-se que o POA 2012 foi alterado após o 1º semestre de 2012, para os convênios que passaram a ter prazos de execução até março de 2013, havendo, portanto, realocação de recursos do POA 2012 para POA 2013. Por essa razão, ainda não é preocupante o baixo percentual de execução em função do POA 2012.

Nesse semestre em questão já se encontra registrado, para alguns subexecutores, a utilização de recursos de imprevistos, justificável por estarem finalizado seus saldos de contrapartida a executar, neles incluídos os valores de imprevistos, completando as totalidades das contrapartidas pactuadas.

3.4 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS

Apresentam-se, no **Quadro IV** deste Relatório, os valores obtidos e executados de aplicações financeiras. Trata-se de dispositivo existente na legislação nacional sobre transferências voluntárias, inserido nos Termos de Convênios assinados no âmbito do PROMOEX, o qual obriga a aplicação financeira dos recursos transferidos, enquanto não utilizados, facultando-se a utilização dos respectivos rendimentos, desde que em despesas vinculadas ao objeto do Convênio.

O citado Quadro aponta, em reais e em dólares, que os gastos efetuados com esta fonte de recursos denominada Rendimentos ainda estão bastante tímidos, alcançando somente 36,39% do total auferido – US\$ 2.764.348,28. Acredita-se que seja em função de prática usual de somente gastar os recursos de rendimentos após finalizada a utilização do montante principal. Ademais, não é meta de transferência voluntária a geração de rendimentos, mas sim a execução tempestiva dos recursos repassados. Ocorre que, por diversos fatores, a execução é prejudicada, vindo a aplicação financeira dos valores no escopo de minimizar as suas perdas monetárias. Importante esclarecer que os rendimentos deverão ser depositados em favor da União, juntamente com as transferências, ao final da vigência do convênio, se não utilizados.

A verificação da correta aplicação dos valores obtidos por meio de aplicações financeiras é feita quando da apresentação das prestações de contas parciais e finais e de solicitações de não-objeções que envolvam pagamentos com essa fonte.

3.5 - EXECUÇÃO FÍSICA

Os resultados acumulados até o final de junho de 2012, relacionados às metas físicas do PROMOEX, estão registrados no **Quadro V**, anexo a este Relatório, que apresenta a consolidação dos resultados da execução física por componentes, subcomponentes, produtos e atividades, em função do Marco Lógico e das metas definidas, individualmente, nos Projetos dos Tribunais de Contas.

A execução global do Componente Nacional já atingiu o objetivo esperado: a interação dos Tribunais e destes com o Governo Federal. A rede de relacionamentos ampliou-se ao corpo técnico dos Tribunais. As soluções desenvolvidas de forma compartilhada procuram contemplar as distintas realidades organizacionais sem perder de vista os resultados estratégicos comuns do PROMOEX.

O **Quadro VI** destaca, para cada componente e subcomponente, as metas físicas alcançadas, conforme definidas no *Progress Monitoring Report - PMR* do BID. Nele está demonstrado, em relação ao **Componente Nacional**, que todas as metas físicas já foram alcançadas:

- ➔ todos os 33 Tribunais de Contas Brasileiros já se encontram cooperando em Rede, superando até o quantitativo de TCs hoje participantes do PROMOEX (28), sendo que 16 deles estão integrados no Portal Nacional do TCs, apontando para um grande engajamento no fortalecimento do Sistema de Controle Externo brasileiro;
- ➔ os 28 pontos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definidos para harmonização, por meio dos fóruns de discussão patrocinados pelo PROMOEX, sob a coordenação da ATRICON e do IRB, já foram amplamente discutidos e 26 já estão consensados entre os técnicos dos TCs, restando agora o trabalho das citadas instituições para que sejam assimilados e implantados pelas Cortes de Contas. Sobre esse assunto, ressalta-se as iniciativas da ATRICON e IRB com vistas ao cumprimento da meta prevista para o subcomponente 1.2, relacionado a LRF;
- ➔ 20 Tribunais de Contas estão compartilhando soluções de TI e outras, a exemplo de elaboração e implantação de planejamento estratégico, de sistemas de captura eletrônica de contas, e de processos de análises de contas de governo e de atos de pessoal.

Quanto ao **Componente Local**, ressalta-se que as metas físicas definidas para os **subcomponentes 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4** já foram ultrapassadas, situação que nos permite afirmar estarem agora presentes, nos TCs que hoje participam do PROMOEX (27):

- ➔ o desenvolvimento e manutenção de seus vínculos inter-institucionais com outros Poderes, instituições e sociedade - elaboração e divulgação de material didático e institucional; promoção de fóruns e eventos inter-institucionais; a criação e implantação de políticas de comunicação;
- ➔ a integração no ciclo da gestão governamental - divulgação de relatórios de contas de governo e de resultados de auditorias operacionais; e capacitação de servidores municipais e estaduais;
- ➔ macroprocessos finalísticos redesenhados, seja por alteração em seu fluxo, intermédio de contratação de consultoria, de informatização ou de compartilhamento de solução de melhoria com outro TC - 8 (oito) macroprocessos finalísticos dos TCs foram considerados para efeito de medição da meta deste subcomponente 2.3: Contas Anuais de Governo, Contas Anuais de Ordenadores, Contas Especiais, Auditorias de Conformidade, Auditorias

Operacionais, Atos de Aposentadoria, Atos de Pensão, Atos de Admissão de Pessoal; para o alcance da meta, o TC deverá ter redesenhado 4 (quatro) desses macroprocessos citados;

- o aprimoramento gerencial, por meio da implantação de planejamento estratégico, inclusive com a aquisição de software de apoio ao monitoramento e avaliação das ações; essa ferramenta foi adquirida pelo IRB, com recursos do componente nacional e disponibilizada aos TCs.

Importante anotar, sobre as auditorias operacionais e a implantação de planejamento estratégico, o sucesso do apoio que o Tribunal de Contas da União e os Grupos Temático do PROMOEX vem oferecendo no escopo da mudança da cultura dos TCs em relação a essas técnicas, promovendo capacitações e eventos presenciais e à distância.

O objetivo do **subcomponente 2.5** diz respeito a estarem todos os TCs participantes do PROMOEX com planejamento estratégico de suas atividades relativas a tecnologia da informação. Sobre esse ponto, ressalta-se o trabalho do Grupo Temático de TI do PROMOEX está trabalhando para facilitar e monitorar visando o cumprimento dessa meta.

A meta física estipulada na âmbito do **subcomponente 2.6**, conforme demonstrado no **Quadro VI**, está mais perto de ser atingida, comparando-se ao desempenho verificado no semestre anterior. Considerando as atividades e contratações em andamento, conforme registradas nas planilhas consolidadas como **Quadro V**, assim como os resultados de fóruns e pesquisas realizados pelo Grupo Temático Gestão de Pessoas, identifica-se várias diretrizes, que normalmente fazem parte de uma boa política de gestão de pessoas, já regulamentadas ou em fase de estudos nos TCs. A quantidade de compartilhamento de soluções entre os TCs nessa área está crescendo à medida que tais fóruns e reuniões técnicas acontecem. Assim sendo, acredita-se que também esta meta poderá ser cumprida, até o final dessa fase do PROMOEX.

4- AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES

O Quadro VIII contempla as aquisições e contratações realizadas no âmbito do PROMOEX por seus subexecutores. Foram colocados filtros para possibilitar a leitura sob diferentes prismas.

4.1 Políticas do BID – Contratações e Aquisições

A implementação do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), objeto do Contrato de Empréstimo 1628/OC-BR, se dá por meio do financiamento das atividades previstas no Anexo A, desse instrumento, agrupadas nos Componentes Nacional e Local, e conforme estabelecidas nos Projetos pactuados entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Tribunais de Contas (TCs), mediante convênios e respectivos aditamento.

A execução dessas atividades se dá por meio da aquisição de bens e da contratação de obras, serviços técnicos e de consultoria. Anota-se, desde 2006, em conformidade com a

Cláusula 4.07 das Disposições Especiais do supracitado Contrato, e mediante ofício nº 04/2006/PROMOEX/UCP/SEGES/MP, a opção pela aplicação das Novas Políticas do BID: GN 2350 (Seleção e Contratação de Consultores) e GN 2349 (Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços).

No âmbito do PROMOEX, essas aquisições e contratações devem estar previstas no Projeto, POA e Plano de Aquisições, bem como estarem sujeitas aos seguintes procedimentos:

- (i) **quando realizadas com recursos exclusivamente da contrapartida**, estão sujeitas à revisão *ex-post*, sendo dispensada a solicitação de não objeção ao BID. Cabe ao subexecutor a aplicação correta da legislação nacional aos respectivos processos licitatórios. A verificação desses processos ocorre quando das visitas de inspeção, das auditoria in loco e da apresentação das prestações de contas dos recursos.
- (ii) **quando realizadas, total ou parcialmente, com recursos do Financiamento**, estão sujeitas às Políticas e procedimentos do BID.

4.2 Evolução dos procedimentos relativos às contratações e aquisições

Os convênios entre Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (TCs) foram firmados em abril/maio de 2006.

Naquele início da execução do Programa toda e qualquer execução de despesa realizada no âmbito do programa, independentemente de seu valor, com parte dos recursos da fonte do financiamento, ou exclusivamente de contrapartida, era submetida ao exame prévio pelo BID, o que prejudicava bastante a execução.

Para minimizar os problemas na execução, a Direção Nacional, por meio dos Ofícios nº 90, nº 94 e nº 98/PROMOEX/PNAGE/UCP/SEGES/MP, respectivamente de 10/08/2006, 21/08/2006 e de 31/08/2006 solicitou ao Banco ajustes nos procedimentos adotados de forma a otimizá-los. Em resposta, o BID emitiu a CBR 5298, de 30/10/2006, cópia anexa, simplificando procedimentos, aos quais se destaca a excepcionalização de revisões *ex ante* para:

- a) os processos com recursos exclusivamente da contrapartida, bem como para aqueles processos que, mesmo utilizando recursos BID, fossem inferiores ao valor equivalente a US\$ 30 mil dólares;
- b) os gastos com passagens e diárias, passando estes à verificação nas prestações de contas;
- c) gastos correspondentes à inscrição de servidores em eventos de capacitação, também verificados quando das prestações de contas;

Em 2008, o BID passou a autorizar os gastos com a fonte de financiamento na utilização das modalidades da legislação nacional do Pregão Eletrônico, Pregão Presencial e Ata de Registro de Preços, para aquisição/contratação de bens e serviços comuns, consoante a *Ata de*

Orientações Sobre a Aplicação das Políticas do BID em Matéria de Aquisições e Outros Temas Correlatos, de 11.04.2008, assinada pelo Governo Brasileiro, BID e Banco Mundial, e, posteriormente, pelas CBRs 1437/2008; 2900/2008; 3150/2008; 4015/2008; 1973/2009 emitidas pelo Banco.

Em março/2008, durante capacitação realizada em Salvador-BA, com o Especialista em Aquisições do BID, à época, foi autorizada, no que se refere à contratação de consultorias, a realização de pesquisas de mercado para composição do orçamento, tendo em vista a dificuldade que na elaboração dos custos, segundo modelo disponibilizado pelo Banco.

Em janeiro de 2009, mediante CBR 138 de 14/01/2009, o Contrato de Empréstimo 1628/OC-BR, teve seu prazo de vigência prorrogado para até setembro de 2011. Por conseguinte, os convênios então firmados com os TCs foram também aditados, prorrogando-se a vigência até março de 2011, ajustando Projeto, bem como reduzindo-se o número de parcelas por ano, de quatro para uma. Posteriormente, as vigências dos convênios foram novamente prorrogadas para dezembro de 2012 e março de 2013, considerando alguns atrasos na liberação das últimas parcelas, bem como nas contratações mais relevantes em termos de valor e de prazos de execução.

Ainda naquele exercício, 2009, os procedimentos de revisões pelo BID relativos aos processos de licitação e/ou seleção, foram otimizados mediante os critérios de revisões *ex/ante* e *ex/post* dispostos na CBR 3257 de 18/09/09 e CBR 4552 de 10/12/2009. Aquele Banco, também, a partir de meados de 2009, passou a recepcionar os documentos unicamente de forma digital, por meio de mensagens eletrônicas a ele enviadas, reduzindo expressivamente o consumo e trâmite de papéis e custo de tarifas de correios no âmbito do Programa, além de agilizar o processo. O reflexo de toda essa sistemática, no entanto, passou a ser verificado somente em 2010 e no 1º semestre de 2011.

No início do primeiro semestre de 2012, novas alterações foram emanadas do BID, em relação aos processos de revisões, visando uma maior aceleração da execução, ao final do Programa. A oficialização desses novos procedimentos, que praticamente eliminaram as não objeções prévias, no tocante à elegibilidade dos gastos, restando somente a obrigação dessa análise às contratações diretas e aos processos licitatórios que importarem em valores dentro dos limites de certames internacionais, se deu por meio da CBR 1681/2012, de 15/05/2012.

4.3 Procedimentos vigentes de aquisições e contratações

Consoante às otimizações havidas, transcreve-se abaixo os procedimentos vigentes para aquisições de bens e contratações de serviços, no âmbito do PROMOEX.

4.3.1 Revisões Ex-Ante – Métodos e Limites – estão sujeitos às revisões *ex-ante* pelo BID, com vistas a não objeção os processos, segundo o disposto abaixo:

Política	Procedimento	Valor	Nº etapas Mínimo
GN 2350	Seleção e contratação de consultoria pessoa jurídica	igual ou superior ao equivalente a US\$ 200.000,00 (duzentos mil dólares)	3
	Seleção e contratação de consultor individual	igual ou superior ao equivalente a US\$ 50.000,00 (cinquenta mil dólares)	1
GN 2349	Licitação Pública Internacional (LPI): Bens e Serviços Técnicos	igual ou superior ao equivalente a US\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de dólares)	2
	Licitação Pública Internacional (LPI): Obras	igual ou superior ao equivalente a US\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de dólares)	2
GN 2350 e GN 2349	Contratação Direta	Toda a contratação / aquisição, independentemente do valor estimado. Nestes casos a solicitação deve ser bem fundamentada, de forma clara e objetiva, e devidamente motivada.	1

No âmbito do PROMOEX, segundo os Planos de Aquisições dos Subexecutores, submetem-se às tais revisões prévias alguns processos de contratações de empresas de consultoria e de contratações direta, sendo estes últimos normalmente fundamentados no item 1.63 das Políticas do BID: (a) *para serviços que envolvam continuação decorrente de trabalhos anteriores*; ... (c) *para serviços muito pequenos*¹

4.3.2 Revisões Ex-Post – Métodos e Limites.

Estão sujeitos às revisões *ex post* pelo BID:

- (i) os processos com recursos exclusivamente da contrapartida, cuja verificação ocorre quando das visitas de inspeção, das auditoria in loco e da apresentação das prestações de contas;
- (ii) os processos que utilizam recursos BID, total ou parcialmente, e cuja estimativa de custo seja inferior aos limites destinados aos procedimentos internacionais.

¹ Os limites em dólares para a caracterização de “muito pequenos” serão determinados em cada caso, levando-se em conta a natureza e a complexidade do serviço, mas em nenhum caso ultrapassarão US\$ 100.000.

No tocante aos processos inseridos no item 4.3 (ii), o procedimento de aquisições e contratações devem obedecer aos métodos e limites de valores conforme quadro abaixo:

Política	Procedimento		Valor
GN 2350	Seleção e contratação de consultoria pessoa jurídica		inferior ao equivalente a US\$ 200.000,00 (duzentos mil dólares)
	Seleção e contratação de consultor individual		inferior ao equivalente a US\$ 50.000,00 (cinquenta mil dólares)
GN 2349	Licitação Pública Nacional (LPN)	Bens Serviços Técnicos	superiores a US\$ 100.000 (cem mil dólares) e inferiores ao equivalente a US\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de dólares)
		Obra	superiores a US\$ 500.000 (quinhentos mil dólares) e inferiores ao equivalente a US\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de dólares).
	Comparação de Preços (CP)	Bens Serviços Técnicos	inferiores ao equivalente a US\$ 100.000,00 (cem mil dólares)
		Obras	inferiores ao equivalente a US\$ 500.000,00 (quinhentos mil dólares)
Legislação Nacional	Pregão Eletrônico (PE)		inferior ao equivalente a US\$ 5.000.000, (cinco milhões de dólares). Sistema de compras eletrônicas certificados pelo BID: Comprasnet; Banco do Brasil e Licitanet (Estado de Minas Gerais). Por meio da CBR 2628/2009, de 10/08/09, o BID manifestou a aceitação de outros sistemas de compras eletrônicas desde que seja utilizado o edital padrão de um dos sistemas certificados pelo BID.
	Pregão Presencial (PP)		inferior ou igual ao equivalente a US\$ 100.000 (cem mil dólares)
	Registro de Preços (ARP) – Adesão à Ata		inferior ao equivalente a US\$ 5.000.000, (cinco milhões de dólares)

Em qualquer situação, as aquisições e contratações devem estar previstas no Projeto, Plano Operativo Anual (POA) e Plano de Aquisição (PA). Além disso, após a conclusão da contratação, os respectivos termos devem ser enviados à DN, com vistas ao BID, para emissão de código PRISM, exceção somente para as aquisições inferiores a US\$ 25.000,00.

5- DIREÇÃO NACIONAL

Durante este ano de 2012 continuam as atividades da Direção Nacional relacionadas à coordenação da execução do Programa e as participações nos fóruns, seminários e reuniões técnicas, promovidos sob a coordenação do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da ATRICON, no escopo de realizar as metas previstas para o componente nacional, bem como nos eventos organizados pelos subexecutores e pelos Grupos Temáticos-PROMOEX, na intenção das metas locais.

Foram realizados inúmeros atendimentos, por parte da Direção Nacional, com vistas a orientações individuais sobre:

- a utilização das Normas de Aquisição e Contratação do BID, com foco nos documentos padrões atualmente em uso, objetivando aplicação prática das referidas normas e a solução das dúvidas sobre casos concretos;
- a elaboração, pelos TCs, dos relatórios de progresso, dos demonstrativos de justificativas de gasto e das prestações de contas;
- as possíveis alterações nos projetos, POAs e Planos de Aquisições; e
- assuntos diversos relacionados à execução dos convênios e cumprimento das obrigações neles definidas.

Esta Direção também se ocupou das seguintes atividades:

- análise e aprovação de prestações de contas parciais;
- análise e envio ao BID de solicitações de não-objeções para aquisições e contratações por parte dos Tribunais;
- consolidação e encaminhamento à STN, com vistas ao BID, de justificativas de gastos recebidas pelos Tribunais;
- elaboração de consolidado de relatórios de progresso;
- elaboração de demonstrações financeiras;
- outros encaminhamentos diversos ao BID, em cumprimento a cláusulas contratuais;
- preparações e tramitações legais, com vistas a publicações de termos aditivos aos convênios, para alterações de projetos, prorrogações de vigências e inclusões de notas de empenhos; e
- atendimentos a solicitações de auditorias.



Os dispêndios estão assim registrados:

Custos Financeiros:

Exercício	Fonte	Data	Valor (R\$)	Taxa de câmbio	Valor (US\$)
2006	0100	14/7/2006	57.155,48	2,21	25.803,83
Total 2006			57.155,48		25.803,83
2007	0100	15/1/2007	41.680,39	2,14	19.458,63
2007	0100	11/7/2007	36.464,31	1,90	19.141,37
Total 2007			78.144,70		38.600,00
2008	0100	14/1/2008	33.792,64	1,74	19.454,60
2008	0100	11/7/2008	35.000,15	1,61	21.766,26
Total 2008			68.792,79		41.220,86
2009	0100	13/01/2009	143.504,25	2,31	62.123,05
2009	0100	13/07/2009	146.101,40	2,00	72.868,53
Total 2009			289.605,65		134.991,58
2010	0100	13/01/2010	224.608,89	1,74	128.494,79
2010	0100	13/07/2010	507.713,87	1,76	288.473,79
Total 2010			732.322,76		416.968,58
2011	0100	13/01/2011	796.109,41	1,67	475.857,39
2011	0100	14/07/2011	868.333,59	1,57	552.023,89
Total 2011			1.664.443,00		1.027.881,28
2012	0100	13/01/2012	1.177.249,19	1,79	690.377,29
2012	0100	12/07/2012	1.411.881,23	2,04	690.744,24
Total 2012			2.589.130,42		1.381.121,53
Total Fonte 0100 (Custos Financeiros)			5.479.594,80		3.066.587,66

Componente Administração – Fonte 148 (BID):

(US\$)

Até 2011	1º sem de 2012	Total
132.958,00	12.739,00	145.697,00

OBS: Conversão linear à taxa de 2,0372 (31/08/2012)

6- CONCLUSÃO

Este Relatório tem por objetivo consolidar informações relativas à execução do PROMOEX desde o início da execução (maio de 2006) até junho de 2012. Ele foi elaborado com base em dados e informações encaminhadas pelos Tribunais de Contas subexecutores do Programa e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), entidade que coordena, juntamente com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), as atividades do Componente Nacional.

No tocante às metas previstas para o Componente Nacional, percebe-se o atingimento de 100%, inclusive com a participação de Tribunais de Contas que não estão recebendo os recursos do PROMOEX, mas que estão engajados em seus objetivos.

Apesar do otimismo sobre o cumprimento das metas do Componente Nacional, providência para uma prorrogação da vigência do Programa foi aprovada pelo seu Comitê Deliberativo, com vistas, também, ao alcance dos resultados individualizados previstos no Componente Local. Uma das razões diz respeito às contratações de serviços de consultorias e outros, as quais demandaram mais tempo para seus procedimentos licitatórios e suas execuções.

Referida prorrogação está contida na CBR 4584/2010, de 20/12/2010, documento no qual também se identifica a concordância da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF, do Grupo Técnico da Comissão de Financiamentos Externos – GTEC/COFIEX/SEAIN/MP e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Por meio da citada CBR, emitida por esse Banco, formalizou-se a prorrogação dos prazos de desembolso dos recursos do empréstimo referente ao PROMOEX até 14 de setembro de 2013 e de comprometimento de recursos até 14 de março de 2013.

No 1º semestre de 2012 foram assinados Termos Aditivos alterando a vigência dos convênios assinados no âmbito do PROMOEX, que findará em 31/12/2012, para aqueles que já receberam todo o recurso pactuado e estavam com a execução adiantada. Para os demais, que não receberam a totalidade dos recursos e estavam com maior saldo a executar, a vigência dos convênios se prorrogará até março de 2013.

Aproveita-se, ainda, nesta conclusão, para alguns comentários sobre o **Quadro VII**, uma comparação da execução, até o período ora sob relato, com o Anexo A do Contrato de Empréstimo nº 1628/OC-BR, que financia o PROMOEX, observando que nele estão incluídos os números definidos para aplicação direta pelo Ministério, inclusive os custos financeiros. Dentro dos **US\$ 64,4 milhões** previstos, **59%** já foi utilizado – **US\$ 38,3 milhões**, considerando sob a ótica de uma conversão linear à taxa de 2,0372. Considerando a parte do financiamento e contrapartida definida no Contrato de Empréstimo 1628/OC-BR, para os Tribunais de Contas, (**US\$ 55.390.000,00**) e a execução desses subexecutores até final do primeiro semestre de 2012 (**US\$ 35.477.790,00**), o percentual de utilização dos recursos do Programa é de **64%**.

Quanto aos percentuais definidos para os gastos por componentes, verifica-se uma extrapolação no Componente Local, explicada pela baixa execução do montante definido para aplicação direta pelo MP, nos Componentes Nacional e Administração, situação que poderá ser modificada em 2013 com as contratações previstas por este Ministério.

Brasília, 24 de setembro de 2012


HELOISA GARCIA PINTO
Diretora Nacional do PROMOEX