

A "explosão de auditoria" e o Tribunal de Contas da União

The "audit explosion" and the Brazilian Federal Court of Accounts

Bernardo Abreu de Medeiros*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.9.3.001>

Recebido em 17 de março de 2021. Aceito em 29 de junho de 2021.

Resumo

O protagonismo que o Tribunal de Contas da União alcançou na esfera pública nos anos recentes no Brasil vem despertando questionamentos sobre o seu dimensionamento, tido por alguns como excessivo ou até mesmo com efeitos paralisantes em relação à administração. Órgão de controle *sui generis* no cenário internacional pela amplitude de suas atribuições, seria o desenho institucional do TCU expressão apenas de um fortalecimento burocrático decorrente da Constituição de 1988 ou mais um exemplo do debatido fenômeno da "explosão de auditoria"? O presente artigo buscará responder a essa questão a partir da construção de indicadores tendo como base a literatura internacional e objetivando adaptá-los à realidade brasileira. Ao final, após uma análise conjunta dos achados, se discutirá como o diagnóstico do caso brasileiro converge com o internacional, ainda que com idiosincrasias e especificidades.

Palavras-chave: Explosão de auditoria; Accountability; Instituições Superiores de Controle.

Abstract

The role played by the Federal Court of Auditors in the public sphere in recent years in Brazil has raised questions about its dimension, considered by some to be excessive or even paralyzing in relation to the administration. A sui generis supreme audit institution in the international scenario due to the extent of its attributions, would the institutional design of the TCU merely be an expression of bureaucratic strengthening resulting from the 1988 Constitution or just another example of the debated phenomenon of the "audit explosion"? This article will seek to answer this question through the construction of indicators based on the international literature and aiming to adapt them to the Brazilian reality. In the end, after a joint analysis of the findings, it will be discussed how the diagnosis of the Brazilian case converges with the international one, albeit with idiosyncrasias and specificities.

Keywords: Audit explosion; Accountability; Supreme Audit Institutions.

* Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). <https://orcid.org/0000-0002-0562-4897>. E-mail: bernardo.medeiros@ipea.gov.br. O autor agradece a Charles Pessanha, Cristiano Monteiro e Timothy Power pela leitura atenta e sugestões em versões preliminares deste artigo, eximindo-os, no entanto, de qualquer responsabilidade por eventuais imprecisões.

INTRODUÇÃO

A crescente relevância recente dos órgãos de controle no cenário político brasileiro tem atraído a atenção da literatura que busca melhor compreender as características deste fenômeno. Ao lado do Ministério Público, que foi completamente refundado com a Constituição de 1988 (ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2007), o Tribunal de Contas da União – instituição centenária já prevista na primeira constituição republicana do país – tem se destacado em novos domínios que não estritamente financeiros ou orçamentários. Tornou-se comum nas manchetes de jornais ver o TCU como protagonista das mais diversas discussões sobre políticas públicas, que vão desde a definição dos critérios de publicidade governamental ao horário de funcionamento de agências do INSS, passando por decisões que afetam diretamente setores regulados como infraestrutura, capaz de impactar grandes obras públicas.

O presente artigo busca compreender este fenômeno ampliativo da atuação do TCU a partir das lentes da teorização europeia sobre o fato que se convencionou denominar “explosão de auditoria”. Com base na experiência comparada de órgãos equivalentes em outros países – chamados de Instituições Superiores de Controle (ISC), serão construídos indicadores para tentar avaliar a ocorrência dos fenômenos em relação ao TCU. Para tanto, a seção seguinte irá detalhar os contornos da teorização para, em seguida, serem construídos, seis eixos de indicadores mensuráveis, tomando por base registros administrativos produzidos pelo próprio TCU, além de análises inéditas de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) sistematizados no Atlas do Estado Brasileiro (IPEA) e de dados obtidos através da Lei de Acesso à Informação (LAI). Ao final, os indicadores serão analisados criticamente em conjunto a fim de se confirmar ou refutar a hipótese da “explosão” para o caso do TCU.

A TEORIA DA “EXPLOSÃO DE AUDITORIA”

Michael Power (1994, 2007) define a teoria da “explosão de auditoria” como o aumento das práticas de controle e monitoramento associadas aos processos de reforma da gestão pública. Esse crescimento foi mais notável no contexto do Reino Unido durante os anos 80, mas também seria evidente, em graus variados, em outros países onde ocorreram reformas no setor público. Até então, os órgãos de controle eram tidos como instituições quase que “invisíveis”, executando rotinas de verificação, numa atividade carente de qualquer *glamour*.

A mudança se dá no âmbito das reformas que diversos países empreenderam em seus setores públicos, que passaram a ser conhecidas como *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NPM). Sob este rótulo estão incluídas uma variedade de transformações focadas em controle de custo e eficiência, o que explicaria porque a “explosão” teria se dado de forma mais intensa em países nos quais essas transformações do setor público ocorreram de forma mais intensa, como Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá, e não em outros, como no caso do Japão ou EUA. Assim, não se trata exclusivamente de uma descrição de fatos, mas de uma construção teórica alicerçada na relação causal entre a “explosão” e o NPM.

A importância da teoria não reside apenas no fato dela explicar a proeminência do controle na política pública, mas também nas consequências que ela traz para os agentes que são auditados. Sob uma perspectiva crítica, tal “explosão” acabaria por transformar o controle em um remédio fatal para o paciente pelo excesso de dosagem, no qual a auditoria passa a ser um fim em si mesmo e gera uma relação tensionada e contraproducente entre controladores e controlados.

Christopher Hood (1999) também se engajou em estudo comparado desse fenômeno. Assim como Power, ele partiu da análise do caso britânico, tomando por base dados quantitativos do serviço público no período 1976 a 1995. Hood demonstra que, ao menos para as evidências disponíveis no Reino do Unido, era claramente perceptível o significativo aumento que os órgãos de controle adquiriram no período, tanto em termos quantitativos quanto orçamentários, contrastando com um cenário geral de enxugamento e racionalização da máquina pública preconizados pelas reformas gerenciais vinculadas ao NPM. Questionando se esse quadro representaria uma idiosincrasia britânica, Hood realizou um estudo de caso de oito países e concluiu que essa expansão do controle revela uma mistura de “comunalidade e diversidade” a depender dos pontos de partida, tradições e setores da política sob o qual ele impactou. Em comum, há a evidência de que a reforma do Estado remodelou a atuação do controle de alguma forma em todos os casos, mas a intensidade e maneira como isto ocorreu varia significativamente caso a caso.

Já a literatura brasileira também identifica uma mudança expressiva de caráter ampliativo no âmbito das instituições de controle, cujo marco seria a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Diversos são os fatores que explicam esse movimento, porém, em todos eles o resultado apontado é o mesmo: fortalecimento dos controles sobre governo e governantes. Por um lado, a redemocratização dinamizou a relação de cobrança da sociedade civil com relação aos governantes; por outro, os próprios corpos burocráticos

ampliaram sua capacidade de fortalecer a si e suas instituições, expandindo suas atribuições e aperfeiçoando suas condições de trabalho (LOUREIRO et al., 2009; OLIVIERI, 2018). Ao lado do Ministério Público, o Tribunal de Contas da União é figura central da “rede de *accountability*” que se conformou pós-1988, e o aumento do seu protagonismo tem despertado entusiasmos e críticas na literatura, seja pelo seu papel no combate à corrupção e mau uso de verbas públicas, seja por um possível efeito paralisante e criminalizador da gestão.

Em comum, tanto críticos quanto entusiastas compartilham o diagnóstico de que o TCU após 1988 se configuraria, de certa forma, como uma ISC *sui generis*, em função da sua amplitude de atuação (SPECK, 2011). Nesse sentido, Pedro Dutra e Tiago Reis debatem essa transformação:

Instituição historicamente ligada à aspiração republicana de controle parlamentar da lei orçamentária e de sua execução pela Administração Pública, o TCU transformou-se a partir 1988. Muito além de fiscalizar a execução orçamentária, a atuação do TCU prolonga-se hoje sobre os mais diversos âmbitos da atividade governamental e empresarial [...]. Ao observador atento de nossa vida político-institucional certamente não escapará a constatação de que, atualmente, não há política pública ou investimento privado em infraestrutura que não se ache submetido ao exame do Tribunal. (DUTRA; REIS, 2020, p. 7)

A constatação de ser o TCU um órgão de controle com poderes tão abrangentes com difícil paralelo no cenário internacional é corroborada por Mariana Willeman, para quem o

fato de os Tribunais de Contas no Brasil disporem de autoridade constitucional para atuar autonomamente na maior parte das fases dos processos de auditoria pública os coloca em posição de destaque no cenário internacional das *audit institutions*, concentrando poderes usualmente não reconhecidos às instituições congêneres de outros países. (WILLEMAN, 2017, p. 254)

Esta caracterização, ao investir na Constituição de 1988 como o principal marco para uma mudança significativa da atuação do TCU, pode suscitar estranhamentos em duas frentes. Primeiro, parece contrastar com o fato de que, em muitos aspectos, há uma continuidade de diversas competências do órgão em relação ao regime pré-1988. Porém, é a partir da concertação institucional, em sentido amplo, traçada pela CF/88, incluindo a reconstrução democrática o rebalanceamento da relação interpoderes e a reconfiguração de “rede de *accountability*” intraestatal, que são lançadas bases para a atual conformação do Tribunal. Portanto, ainda que a Constituição de 1988 não represente uma ruptura abrupta em termos institucionais para o TCU, ela imprime mudanças significativas tanto nas dimensões de controle e *accountability* em

termos gerais no Estado brasileiro, como no reforço das competências autônomas do Tribunal, consolidando-o como um dos atores centrais do controle intra-estatal brasileiro.

Em segundo lugar, outro ponto que merece atenção é que, de acordo com o diagnóstico predominante no caso brasileiro, o gatilho da mudança não seria um conjunto de reformas caracterizado em termos abstratos como NPM, mas o redesenho concreto do Estado dado pela CF/88. Essa demarcação do novo paradigma constitucional como marco nacional da “explosão” se funda essencialmente na aposta da Carta de 1988 no fortalecimento dos controles em termos gerais, mas, em especial, na expansão dos sujeitos ao controle e na introdução de parâmetros de atuação baseados não apenas em critérios estritamente financeiros e contábeis, mas também na noção de eficiência, o que é materializado, por exemplo, nas auditorias operacionais. Dessa forma, o paradigma da eficiência das auditorias operacionais seria o elo mais evidente entre o NPM e a CF/88 no âmbito do TCU, mas deve também ser lido num contexto mais amplo de fortalecimento geral dos controles, como já destacado.

Por outro lado, a literatura aponta como a tradução mais concreta do NPM no contexto brasileiro, em termos de um “pacote de reformas”, a tentativa do Plano Diretor de Reforma de Aparelho de Estado (PDRAE), elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995) sob o comando do então ministro Bresser-Pereira. Os resultados do plano foram bastante tímidos, uma vez que à exceção de uma agenda privatizante – associada a uma substituição de concursos públicos por terceirizações, acompanhada do surgimento de agências reguladoras –, não se converteu, verdadeiramente, na ampla reforma administrativa que se pretendia. Ainda assim, a literatura destaca efeitos no campo simbólico do PDRAE (CAVALCANTE; SILVA, 2020), como a ascensão de uma agenda fiscalista que acabaria por se materializar, anos mais tarde, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de significativos impactos no funcionamento do TCU, tal qual destacado no capítulo anterior.

Assim, ancorar a versão brasileira da explosão de auditoria, não em uma agenda difusa do NPM, mas num marco concreto da CF/88 não seria em si um problema. O próprio Michael Power, em uma espécie de “análise autocrítica” feita no início dos anos 2000, reconhece que sua teoria, elaborada uma década antes, tendo como pano de fundo um conservadorismo neoliberal estabelecido no Reino Unido, conseguiu identificar facilmente, e “talvez até fácil demais”, a causa do aparente aumento na qualidade e quantidade dos sistemas formais de monitoramento e controle com um programa político-partidário, isto é, o “thatcherismo”. Mas,

como vários críticos e comentaristas apontaram, os argumentos para uma explosão de auditoria precisam de uma articulação mais cuidadosa e de maior “sensibilidade comparativa”, uma vez que as condições para o crescimento aparentemente súbito do controle formal se demonstraram mais sutis e variadas entre os países, não se podendo enxergar o fenômeno com lentes exclusivamente britânicas. (POWER, 2003). Portanto, o gatilho para a explosão, reconhece Power, deve ser lido a partir das especificidades de cada realidade.

Desta forma, a questão que se coloca é: seriam o desenho institucional e a atuação concreta do TCU pós-1988 expressões do fenômeno da “explosão de auditoria” no contexto brasileiro, como sugere a literatura nacional, ou constituiriam mero fortalecimento das capacidades estatais? Em outras palavras, a trajetória institucional recente do TCU representaria uma exemplificação do fenômeno da explosão de auditoria, que, no caso brasileiro teria como *trigger* o arranjo constitucional de 1988? A resposta, como já indicavam Power e Hood, requer uma análise empírica. Para isso, o presente artigo buscará traçar uma estratégia de mensuração do fenômeno baseada na construção de um conjunto de indicadores do desenho institucional e do funcionamento efetivo do TCU.

CONSTRUINDO E MENSURANDO INDICADORES DA “EXPLOSÃO” PARA O TCU

Mensurar as expressões de *accountability* não é tarefa simples. Kaifeng Yang adverte que a *accountability* é um fenômeno “mal definido e não é bem compreendido”. Isso se deve ao fato de ser um “constructo-camaleão”, que se relaciona com quase tudo de importante na administração pública (YANG, 2014, p. 161). No mesmo sentido, Gis Brandsma aponta como são escassos os estudos quantitativos sobre o tema. Há muita literatura sobre tipologia, definições, modelos teóricos, mas pesquisas baseadas em indicadores de *accountability* são raras (BRANDSMA, 2014, p. 143).

O desafio inicial na avaliação empírica do fenômeno da explosão de auditoria no contexto do TCU passa pela delimitação conceitual dos eixos de análise do fenômeno e da operacionalização desses conceitos em indicadores mensuráveis. Tal processo visa permitir a mensuração do fenômeno em questão e traçar paralelos com diagnósticos já realizados para outras realidades nacionais. “A natureza da explosão da auditoria é difícil de quantificar, mas há uma série de indicadores possíveis”, sustentava Power em seus primeiros escritos (POWER, 1994, p. 2). Nesse sentido que Power salienta a importância da

construção de indicadores especialmente para avaliação da aplicabilidade de sua teoria para contextos de distintos países:

Pode-se concluir que a explosão da auditoria envolve o crescimento de instituições formais de monitoramento com uma gama de consequências comportamentais potencialmente autodestrutivas devido ao aumento das demandas por responsabilidade gerencial na administração dos setores público e privado [...] Mas, apesar dos fatores gerais de causa e efeito descritos acima, a explosão de auditoria não é de forma alguma um fenômeno inequívoco; existe uma variação considerável no escopo, direção e intensidade do aumento da auditoria. A tese da explosão se aplica a algum país específico, ou para alguma área funcional particular de prestação de serviço? [...] Esse enriquecimento empírico da ideia da explosão da auditoria exige o desenvolvimento de indicadores que possam render alguma abordagem comparativa do fenômeno. (POWER, 2003, p. 192)

Power propõe o desenvolvimento de tais indicadores com base em três dimensões dos órgãos de controle: 1) organização formal; 2) processo operacional; e 3) parâmetros de atuação do controle (“bases de conhecimento”) (POWER, 2003). A proposta aqui desenvolvida sustenta que a análise do fenômeno no contexto brasileiro e, em especial, em relação ao TCU é melhor compreendida se essas três dimensões forem desmembradas e redesenhadas em seis eixos, tendo por base outras avaliações empíricas do fenômeno da explosão de auditoria no contexto internacional (HOOD et al., 2009), assim como as especificidades e peculiaridades levantadas pela literatura nacional para discussão do caso concreto do TCU.

Desta forma, a discussão dos indicadores aqui apresentados se estrutura a partir dos seguintes eixos: A) quantitativo de servidores; B) orçamento; C) independência; D) competências; E) atuação; e F) assimetrias entre controladores e controlados.

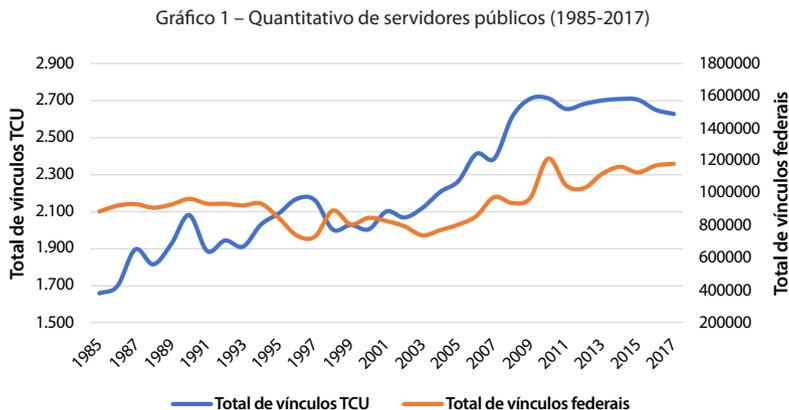
Trata-se aqui de aplicar a sugerida “sensibilidade comparativa” proposta por Power para adequar sua construção, desmembrando-a em seis indicadores mais sensíveis para captar o fenômeno no contexto brasileiro. Assim, a “organização formal” será examinada sob o prisma do quantitativo de servidores que integram o órgão, de sua dotação orçamentária e da extensão e fortalecimento da independência de sua atuação. O “processo operacional” se dividirá na análise de suas competências e de sua atuação *in concreto*. Esses dois indicadores também darão conta daquilo que Power denominou “bases de conhecimento”, que se referem, em realidade, aos parâmetros de atuação do controle. Por fim, adiciona-se um indicador comumente evocado na caracterização do fenômeno em relação ao TCU, que são as assimetrias existentes entre controladores e controlados.

Ao final deste exercício, a análise conjunta destes indicadores busca permitir avaliar se “o crescimento da auditoria é a explosão de uma ideia, uma ideia que se tornou central para um certo estilo de controlar indivíduos e que permeou a vida organizacional.” (POWER, 1999, p. 4). Nas subseções seguintes, cada um dos indicadores propostos será detalhado e avaliado

QUANTITATIVO DE SERVIDORES

Como visto, Christopher Hood, ao analisar a realidade britânica no período de 1976 a 1995, constata como o número geral de funcionários públicos caiu mais de trinta por cento, enquanto os quadros de pessoal da área de regulação e controle – aí incluídos os órgãos de auditoria pública, inspetoria e equivalentes, ombudsman dentre outros – apresentam um aumento no quantitativo de funcionários estimado em noventa por cento. Se considerados apenas os órgãos de auditoria pública, esse crescimento foi de 60% (HOOD et al., 1999, p. 29-31).

Assim, uma primeira dimensão de análise do fenômeno da explosão da auditoria para o caso brasileiro passa por uma análise do quantitativo de servidores. O Gráfico 1 mostra a evolução dos quantitativos de vínculos públicos no TCU e nos três poderes da União como um todo (Executivo, Legislativo e Judiciário), para o período 1985 a 2017, com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)



Fonte: RAIS/ME e Atlas do Estado Brasileiro (Ipea).

Pode-se observar que no período de 1985 a 2009 o quantitativo de servidores do TCU aumenta em mais de 60%, saindo de um patamar de 1659 servidores em 1985 até atingir uma certa estabilidade em torno de 2600 servidores a partir de 2009. O período de 1985 a 2009 é assim marcado por uma tendência constante de aumento com picos que refletem a realização de concursos públicos no órgão.

De outro lado, o quantitativo total de servidores federais, que engloba os servidores da União dos três poderes, apresenta estabilidade até meados dos anos 1990, quando inicia uma trajetória de queda que só seria revertida a partir de 2003. O marco desse enxugamento dos quadros é exatamente o governo Fernando Henrique Cardoso, com a elaboração, em 1995, do já referido PDRAE, que promoveu uma redução do quantitativo de servidores através da substituição de vínculos efetivos pela contratação de mão de obra terceirizada.

Interessante notar que a literatura apresenta como um dos principais *drivers* da retomada do crescimento dos servidores, no âmbito da União, a partir de 2003, precisamente a atuação do próprio TCU. Como aponta Antonio Lassance, a drástica redução de quadros sofre uma reviravolta em 2002 quando o Tribunal considera irregulares os expedientes precários de recrutamento, como terceirizações e contratações avulsas feitas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades próprias do serviço público, por ofenderem a necessidade constitucional de concurso público, recomendando uma série de ajustes na política de pessoal da União (LASSANCE, 2017, p. 16). Portanto, a partir de decisão¹ do TCU de 2002, a administração pública se vê forçada a reverter sua estratégia de substituição de vínculos estatutários por terceirizados, o que explica a reversão da trajetória descendente identificada no Gráfico 1 para os servidores em geral da União. Portanto, sob este eixo de análise da “explosão”, temos para o caso brasileiro a replicação do diagnóstico identificado por Hood para o cenário britânico, notadamente na década de 1990: enquanto havia um enxugamento geral dos quadros federais, exatamente pela implementação do ideário do NPM traduzido no contexto brasileiro pelo PDRAE, os quadros do TCU apresentavam trajetória oposta de crescimento. A peculiaridade do contexto nacional é que a implementação deste pacote de reformas se deu de forma inacabada, especialmente em relação ao regime jurídico dos servidores, que restou inalterado a partir de decisão do STF. Assim, coube ao próprio TCU determinar a reversão do enxugamento dos quadros com base em terceirizações por considerar o movimento contrário às disposições constitucionais vigentes.

ORÇAMENTO

Hood (1999) aponta, juntamente com o aumento dos quadros de servidores, o aumento da dotação orçamentária dos órgãos de controle como um dos principais indicadores da explosão de auditoria no Reino Unido. Para o autor, em uma época em que os governos aspiravam ser mais enxutos e austeros em nome da eficiência, controladores, como grupo, não mostravam sinais de se tornar mais econômicos, porque eram exatamente os instrumentos escolhidos para tornar o restante do serviço público mais enxuto e austero. Ele estima que os gastos em órgãos públicos de auditoria pelo menos dobraram no período 1976-1995 (HOOD, 1999, p. 29).

No contexto brasileiro, a expansão da dotação orçamentária também tem sido apontada como indicador dessa explosão do controle. Fernando Filgueiras (2018, p. 370), ao comentar a ampliação da capacidade de atuação política das burocracias de controle, constata como a evolução do orçamento destinado às instituições de *accountability* está relacionada com a ascensão de sua centralidade e empoderamento no Estado brasileiro.

A Tabela 1 apresenta a evolução orçamentária do TCU no período de 1988 a 2019. Os dados são apresentados a partir da dotação orçamentária atualizada, isto é, dos valores nominais autorizados nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais somados aos eventuais créditos suplementares ou especiais [A]. São incluídos também os valores efetivamente empenhados [B] e liquidados ano a ano [C]. Tendo em vista o cenário inflacionário no período e buscando tornar os dados comparáveis, a coluna [D] apresenta os valores corrigidos pelo IPCA/IBGE para setembro de 2020. Para efeitos comparativos, inclui-se também a execução orçamentária da União como um todo, a partir da receita liquidada nominal total [E] e a razão entre os valores nominais liquidados pelo TCU e pela União como um todo [C/E]. O cenário hiperinflacionário associado às constantes trocas de moeda traz grandes oscilações e dificuldades interpretativas para o período 1988-1994. Por essa mesma razão, optou-se por trazer a valor presente pelo IPCA apenas os valores posteriores à implementação do Real em 1994.

Se nas duas décadas analisadas por Hood para o contexto britânico os orçamentos em termos de gasto real dos órgãos de controle ao menos dobraram, cenário análogo se observa por aqui: considerando os valores corrigidos pelo IPCA do orçamento liquidado do TCU, há um aumento de 108% em termos reais ao longo dos vinte anos seguintes ao primeiro valor disponível da série (1995 a 2014).

Tabela 1 – Evolução orçamentária TCU (1988-2019)

Ano	Tribunal de Contas da União		Tribunal Nacional - Execução Orçamentária da União		Despesa Liquidada Nominal Total - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União[€]	Orçamento do TCU em relação ao Orçamento da União [C/€] (em %)
	Dotação Orçamentária Nominal (Autorizado LOA + Créditos) [A]	Valor Nominal Total Empenhado [B]	Valor Nominal Total Liquidado [C]	Valor Liquidado corrigido pelo IPCA [D]		
1988	16.144.548.000,00	15.959.584.721,38	15.959.584.721,38	--	15.857.926.137.634,50	0,10
1989	1.327.85.793,00	121.968.591,56	92.534.255,02	--	529.882.014.252,86	0,04
1990	9.706.426.000,00	9.579.917.365,45	9.579.917.365,45	--	21.580.391.162.797,50	0,02
1991	57.799.496.000,00	57.769.957.530,11	57.769.957.530,11	--	45.889.223.130.699,30	0,13
1992	409.910.108.000,00	407.155.240.863,56	407.155.240.863,56	--	629.777.415.215.842,00	0,06
1993	12.195.946.220,00	11.880.590.546,28	11.880.590.546,28	--	16.057.884.963.633,30	0,07
1994	105.234.807,00	103.358.665,09	103.358.665,09	--	140.476.541.713,62	0,07
1995	238.916.601,00	237.234.367,84	237.234.367,84	1.036.203.864,24	241.269.925.251,60	0,11
1996	307.371.114,00	307.314.705,86	307.314.705,86	1.211.985.843,39	288.202.966.010,57	0,10
1997	368.018.744,00	367.956.101,37	367.956.101,37	1.378.540.233,35	390.579.195.874,80	0,09
1998	389.082.139,00	388.210.703,78	388.210.703,78	1.431.020.557,14	500.182.397.556,51	0,08
1999	352.862.011,00	352.990.843,61	352.990.843,61	1.197.627.792,41	588.535.656.712,71	0,06
2000	376.396.414,00	375.752.327,03	375.752.327,03	1.202.863.132,01	616.382.515.529,14	0,06
2001	459.235.525,00	453.253.539,89	453.253.539,89	1.348.363.029,74	603.434.864.215,52	0,08
2002	583.599.352,00	579.312.245,62	579.312.245,62	1.553.533.717,59	674.928.089.894,83	0,09
2003	627.892.364,00	611.645.276,74	611.645.276,74	1.477.455.395,34	872.456.652.308,92	0,07
2004	650.386.750,00	643.138.878,66	643.138.878,66	1.448.675.544,60	908.177.768.890,21	0,07
2005	780.127.854,00	769.301.917,71	705.356.076,25	1.495.834.905,10	1.106.788.198.211,24	0,06
2006	1.027.697.883,00	990.567.522,01	990.567.522,01	2.039.124.340,33	1.174.668.380.186,24	0,08
2007	1.069.737.575,00	1.059.822.489,02	1.059.822.489,02	2.093.997.469,52	1.165.493.791.893,96	0,09
2008	1.148.766.893,00	1.141.782.586,56	1.141.782.586,56	2.120.476.034,27	1.195.381.784.689,12	0,10
2009	1.283.683.899,72	1.277.071.960,38	1.277.071.960,38	2.275.728.934,34	1.334.930.904.205,05	0,10
2010	1.334.111.678,40	1.324.591.751,32	1.324.591.751,32	2.234.485.850,06	1.417.560.450.094,07	0,09
2011	1.354.248.218,00	1.345.012.231,92	1.345.012.231,92	2.127.639.770,69	1.574.392.253.367,54	0,09
2012	1.400.608.002,00	1.363.083.007,45	1.363.083.007,45	2.043.156.312,29	1.712.300.299.797,85	0,08
2013	1.521.508.898,00	1.506.821.493,77	1.506.821.493,77	2.135.308.212,69	1.667.660.463.125,77	0,09
2014	1.637.111.662,00	1.627.460.078,71	1.627.460.078,71	2.164.379.962,73	2.159.760.401.879,21	0,08
2015	1.783.528.705,00	1.783.043.231,40	1.783.043.231,40	2.146.428.295,54	2.181.151.996.727,68	0,08
2016	1.882.858.423,39	1.877.137.878,11	1.877.137.878,11	2.112.116.240,87	2.528.998.459.178,82	0,07
2017	2.093.889.855,00	1.949.829.044,11	1.949.829.044,11	2.134.070.574,57	2.440.860.509.986,90	0,08
2018	2.172.995.408,84	2.027.369.685,43	2.027.369.685,43	2.132.653.241,15	2.638.948.651.939,00	0,08
2019	2.233.179.976,00	2.146.123.017,37	2.146.123.017,37	2.185.986.054,51	2.732.226.745.343,00	0,08

Fonte: Tribunal de Contas da União – Demanda LAI e Tesouro Nacional

Contextualizando a análise com as peculiaridades locais, porém, uma constatação se faz: em termos de percentual do orçamento geral da União, o orçamento do TCU se manteve relativamente estável, oscilando em torno de 0,08% da execução orçamentária da União. Em outras palavras, se é verdade que o orçamento do TCU cresceu substancialmente em termos gerais, ele acompanhou de certa forma o crescimento do orçamento da União como um todo, não havendo aqui sentidos opostos, como no indicador de quantitativo de servidores.

Por fim, é importante ponderar que, ainda que tanto o orçamento do TCU, como o orçamento geral da União tenham se expandido significativamente ao longo das últimas décadas, há grande disparidade entre os órgãos da União pela disputa orçamentária. Assim, mesmo que o orçamento do TCU tenha crescido em proporções similares ao orçamento geral da União, há indicativos, como pontua Pedro Cavalcante (2020), a partir da relação “orçamento/servidor”, de que o aumento do orçamento das instituições de controle possa ter se dado em detrimento de áreas finalísticas da gestão. Uma análise comparativa orçamentária mais extensiva entre os diversos órgãos estatais foge ao escopo do presente trabalho, mas as assimetrias entre controladores e controlados serão objeto de discussão específica adiante. A conclusão relevante para este indicador é que a dobra orçamentária em termos reais do TCU em um intervalo de duas décadas ajuda a corroborar o diagnóstico de “explosão” nos termos descritos pela literatura estrangeira, embora, no caso brasileiro, esse movimento não tenha se dado em contraste com uma retração orçamentária do governo federal como um todo.

INDEPENDÊNCIA

Uma outra questão central do fortalecimento dos órgãos de controle é aquela que se centra na sua independência. Power destaca que, neste processo de explosão, a independência dos controladores é alçada “à questão pública mais importante”, mais até do que sua competência ou relevância. A aposta na independência das ISCs é a resposta que justifica o descrédito e a perda de confiança nos servidores públicos, em geral porque estes estão inseridos e comprometidos com suas redes profissionais. Somente sistemas abstratos de controle podem ser considerados totalmente independentes (POWER, 1994, p. 16). A busca pela ampliação da independência do controle é considerada, portanto, um vetor da explosão, uma vez que esta é apontada como a saída para erosão da confiança social na administração pública (POWER, 2007).

A noção de independência é constitutiva das instituições superiores de controle, embora o grau de independência varie consideravelmente entre as diversas ISC a depender de determinados arranjos e fatores. Como pontuou O’Donnell, para que a *accountability* horizontal seja efetiva, deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a “supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas” não apenas com autoridade legal para assim proceder, mas, também, de fato, possuir autonomia suficiente para tanto (O’DONNELL, 2017, p. 164).

Do ponto de vista temporal, a criação de instituições de controle financeiro, remonta, ainda que embrionariamente, como já destacado, ao século XIV, sendo que grande parte delas se estabelecem ao longo do século XVIII. Mas é apenas a partir de meados do século XIX, com o espraiamento do modelo francês de tribunais de contas – calcado na equidistância em relação aos poderes do Estado – que a independência destes órgãos ganha realmente uma nova magnitude, se desdobrando, por exemplo, na garantia de mandatos fixos aos seus membros. E somente na década de 1970 do século XX que o fortalecimento da independência das ISCs é formalmente declarado no plano internacional como um objetivo a ser alcançado por elas. Através da Declaração de Lima de 1977 o fortalecimento da independência das ISC foi eleito pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI, na sigla em inglês) como um de seus principais pilares. E a Declaração foi base para o anteprojeto apresentado pelos tribunais de contas à Constituinte de 1987/88 e significativamente influente em seu resultado².

Portanto, ainda que a noção de independência possa ser tomada como um pré-requisito do funcionamento das ISC, mensurar sua evolução e fortalecimento pode ser considerado um indicador do fenômeno da “explosão” e, como visto, foi um tema central de discussão do atual arranjo institucional do TCU como do diagnóstico do fenômeno da explosão tal qual descrito por Power. Na análise em termos concretos desta questão, a literatura, como destacam Carlos Santiso (2007) e Bruno Speck (2011), tem identificado três dimensões mensuráveis de independência para órgãos de controle, tomando por base, precisamente, o tratamento da matéria pela Declaração de Lima. São elas: as dimensões financeira, individual e institucional. A dimensão financeira se vincula ao indicador orçamentário anteriormente discutido; a institucional, com a delimitação clara de competências e o seu poder de agenda, o que será discutido em um indicador à parte. A análise aqui se centrará na dimensão individual.

Tal dimensão diz respeito à independência política dos seus membros, isto é, os responsáveis pela tomada de decisão – auditor geral ou o colegiado,

a depender do modelo³. A independência individual é influenciada, segundo Carlos Santiso, por 1) critérios de escolha dos membros; 2) procedimentos de nomeação e destituição; 3) duração do mandato; e 4) imunidades, garantias e prerrogativas conferidas aos membros.

É exatamente nesta dimensão individual da independência que se centraram as discussões da Constituinte de 1987/88 em relação ao TCU. E, como visto, em grande medida, houve manutenção de muitos aspectos do modelo anterior. Em relação a prerrogativas, garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens, restaram asseguradas as mesmas dos ministros do Superior Tribunal de Justiça, que veio a suceder no texto de 1988 o Tribunal Federal de Recursos. Foi mantida também a vitaliciedade, prevista desde a Constituição de 1891. Já em relação à escolha dos ministros, houve, em tese, alterações substantivas. Não tanto nos requisitos objetivos – idade mínima de 35 e máxima de 65 anos – ou mesmo subjetivos – “idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos”, sendo apenas adicionada a exigência de experiência profissional de mais de dez anos. Os “notórios conhecimentos” ligados às atividades-fim da instituição, como aponta Charles Pessanha (2017), isto é, “jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros” convivem com a genérica previsão de experiência em “administração pública”, o que acaba por esvaziar o requisito de relevância prática.

Mas a sistemática de escolha⁴ foi totalmente reformulada. Se antes de 1988 o presidente da república detinha a totalidade das vagas para seu livre preenchimento – ainda que pendente de confirmação pelo Senado –, agora ele passa a poder preencher livremente apenas uma dentre as nove vagas de ministro. Outras duas vagas a cargo do chefe do Executivo devem ser necessariamente preenchidas com quadros técnicos do Tribunal, alternadamente entre ministros-substitutos e membros do Ministério Público, junto ao órgão, por ele indicados em lista tríplice segundo critérios de antiguidade e merecimento. Todas as três vagas do Executivo seguem a sistemática antiga de aprovação posterior pelo Senado. As seis vagas remanescentes, isto é, dois terços dos quadros, são de livre escolha do Congresso Nacional, que as distribui, na prática, alternadamente entre Câmara e Senado, mediante confirmação da outra casa.

Houve, portanto, um aparente deslocamento da zona de influência da escolha de membros do TCU do Poder Executivo para o Legislativo, rompendo assim com a histórica sistemática de “indicação conjunta” dos dois Poderes para todas as vagas, ainda que a escolha propriamente dita estivesse nas mãos do Executivo, cabendo ao Senado a chancela da decisão. A sistemática vigente desde 1988 sofreu – e vem sofrendo até hoje – profundas

críticas (SPECK, 2000, p. 195), uma vez que este afastamento do Executivo não implicou em maior blindagem de interferências políticas no órgão, já que agora dois terços das vagas estão ao sabor exclusivo do Legislativo, sujeitos a critérios de conveniência política, devendo ser preenchidas apenas as referidas previsões genéricas constitucionais de “notáveis conhecimentos” e “mais de dez anos de experiência”.

Como apontou Bruno Speck, “o impacto dessa modificação sobre o perfil dos membros deve ser analisado empiricamente” (SPECK, 2000, p. 79). Para tanto, a Tabela 2 traz o perfil de todos os ministros do TCU que atuaram no período de 1988 e 2019, incluindo os nomeados no regime da Constituição de 1967 e que estavam atuantes quando da promulgação da CF/88. A categorização básica do perfil dos ministros segue, em parte, a proposta de Charles Pessanha (2017), incluindo a última atividade antes da nomeação, partido e responsável pela escolha, além de adicionar outras variáveis como origem da vaga, perfil e pertencimento à base do governo.⁵

Duas conclusões se evidenciam: a primeira é que há uma predominância de ministros com perfil político, enquanto a segunda, indica que isto não tenha necessariamente significado uma mudança realmente substantiva com o modelo então vigente. Como aponta Pessanha (2017), à exceção de Bruno Dantas e Raimundo Carreiro, todos os escolhidos pelo Congresso Nacional exerciam mandato parlamentar em uma das casas no momento da escolha (85% dos indicados pelo Legislativo). Ainda assim, ambas as exceções eram servidores de carreira do Senado, revelando o grau absoluto de endogeneidade das escolhas do Poder Legislativo.

Para a única vaga de livre nomeação do presidente da república houve duas indicações no período. Lula optou por um deputado federal, enquanto Collor escolheu um nome que, embora tenha sido deputado estadual na década de 1950, atuava como conselheiro e corregedor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos dez anos que antecederam sua posse no TCU, caracterizado, portanto, como perfil técnico. Comparando-se assim o perfil dos ministros escolhidos na sistemática de 1988 com a composição do TCU no momento da promulgação da Carta, não se observam grandes mudanças significativas, pois já havia um domínio do perfil político (cinco dos nove ministros). Se tomarmos em conjunto os escolhidos vinculados ao Poder Legislativo em sentido amplo, somando-se os de carreira política à servidores de carreira da Câmara e Senado, estes representavam 78 % dos ministros (sete entre nove) em 1988, exatamente o mesmo percentual dos escolhidos com este perfil pós-1988 (14 dos 18).

Tabela 2 – Perfil dos Ministros do TCU atuantes no período 1988/2019

Ministro	Posse	Deslig	Perfil	Ultima Atividade	Origem da escolha	Vaga	Partido	Base Gov
Luciano Brandão Alves de Souza	08/12/1977	24/06/1994	Servidor de carreira do Legislativo	Diretor Geral Câmara Deputados	---	---	---	---
Fernando Gonçalves	15/06/1982	16/04/1998	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PDS	Sim
Alberto Hoffmann	18/05/1983	12/03/1990	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PDS	Sim
Ademar Paladini Ghisi	06/03/1985	25/12/2000	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PDS	Sim
Carlos Atila Alvares da Silva	12/03/1985	28/12/1998	Servidor de carreira do Executivo	Diplomata	---	---	---	---
Élvia Lordello Castello Branco	10/09/1987	06/06/1995	Servidor de carreira de TCEs	Procuradora-Geral Tribunal de Contas DF	---	---	---	---
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça	19/04/1988	26/06/2009	Carreira Política	Presidente da LBA/Secretário Particular Presidente da República	---	---	PFL	sim
Homero Santos	31/10/1988	23/06/1999	Carreira Política	Deputado Federal	---	---	PFL	sim
Paulo Afonso Martins de Oliveira	08/11/1988	03/10/1997	Servidor de carreira do Legislativo	Secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados	---	---	---	---
Olavo Dummond	13/06/1990	31/08/1995	Servidor de carreira de TCEs	Conselheiro TCE /SP	Collor	Livre	---	---
Iram Saraiva	17/08/1994	25/08/2003	Carreira Política	Senador	Senado		PMDB	Sim
Humberto Guimarães Souto	24/08/1995	02/06/2004	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PFL	Sim
Bento José Bugarin	09/11/1995	30/04/2001	Servidor de carreira do TCU	Ministro Substituto TCU	FHC	Min.Sub	---	---
Antônio Valmir Campelo Bezerra	13/11/1997	04/04/2014	Carreira Política	Senador	Senado		PTB	Sim
Adylson Motta	20/01/1999	23/08/2006	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PPR/PPB	Sim
Walton Alencar Rodrigues	13/04/1999	---	Servidor de carreira do TCU	Procurador MP de Contas	FHC	MPContas	---	---
Guilherme Soares Palmeira	04/08/1999	13/11/2008	Carreira Política	Senador	Senado		PFL	Sim
Ubiratan Diniz de Aguiar	02/05/2001	09/08/2011	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PSDB	Sim
Benjamin Zymler	11/09/2001	---	Servidor de carreira do TCU	Ministro Substituto	FHC	Min.Sub.	---	---
João Augusto Ribeiro Nardes	21/09/2005	---	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PP	Sim
Aroldo Cedraz de Oliveira	03/01/2007	---	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PFL	Não
Raimundo Carreiro Silva	14/03/2007	---	Servidor de carreira do Legislativo	Servidor do Senado	Senado		---	---
José Jorge de Vasconcelos Lima	03/02/2009	17/11/2014	Carreira Política	Senador / Presidente da CEB-DF	Senado		PFL	Não
José Múcio Monteiro Filho	01/10/2009	---	Carreira Política	Deputado Federal / Ministro chefe da Secretaria de Relações Institucionais	Lula	Livre	PTB	Sim
Ana Lúcia Arraes de Alencar	20/10/2011	---	Carreira Política	Deputado Federal	Câmara		PSB	Sim
Bruno Dantas	13/08/2014	---	Servidor de carreira do Legislativo	Consultor Legislativo do Senado	Senado		---	---
Vital do Régo Filho	22/12/2014	---	Carreira Política	Senador	Senado		PMDB	Sim

Fonte: Elaboração própria

A novidade, de fato, está na presença obrigatória de quadros com perfil técnico e experiência prévia específica em matéria de contas. Já havia casos de ministros com esse perfil – como Élvia Castello Branco –, no entanto, a partir de 1988, cristalizou-se um patamar mínimo de dois ministros com esse perfil a partir da vinculação da escolha a quadros técnicos em atuação no TCU. Este número, na prática, ficou quase que restrito ao piso constitucional, tendo sido indicado apenas um ministro com perfil técnico – oriundo de Tribunal de Contas estadual – para as sete vagas remanescentes ao longo de todo período de 1988-2019.

Assim, como indica Speck (2000), a transferência do poder de escolha do Executivo para o Legislativo não deixou marcas profundas. A preponderância de ministros com experiência prévia no Poder Legislativo já era uma marca em todos os períodos à exceção do Estado Novo. No entanto, a influência de ministros com perfil técnico nos trabalhos do TCU é, em certa medida, maior do que aparenta essa distribuição. Isto porque, ao lado dos nove ministros escolhidos segundo os critérios aqui debatidos, atuam também no Tribunal os ministros-substitutos⁶ – originalmente quatro quando da promulgação da CF/88, reduzidos a três com a Lei Orgânica (LOTUCU) em 1992 e restabelecidos em quatro em 2008⁷ – selecionados mediante concurso público de provas e títulos dentre cidadãos que satisfaçam os requisitos exigidos para o cargo de ministro do Tribunal. Eles não atuam apenas nos eventuais impedimentos dos ministros “titulares”, em casos como férias ou vacância. Quando não estão convocados para substituir ministros, eles presidem a instrução de processos, atuando inclusive como relatores ao emitir proposta de decisão. A relatoria dos processos no Tribunal é distribuída entre os oito ministros “titulares” – excluído o presidente – e os quatro substitutos. Os substitutos, no entanto, não têm direito a voto em sua atuação ordinária, apenas quando convocados para substituição de um dos ministros. Ainda assim, ao presidirem a instrução e relatoria dos processos, ampliam a influência de perfil técnico nos trabalhos do órgão como um todo.

Uma segunda conclusão relativiza a própria premissa de que o modelo de 1988 tenha representado um substantivo deslocamento da esfera do Executivo em direção ao Legislativo quanto à escolha dos ministros. Se é incontroversa que a titularidade de escolha de dois terços das vagas ao Congresso Nacional tenha se traduzido na predominância de parlamentares nos quadros do Tribunal, uma análise de suas vinculações partidárias não indica um afastamento em relação ao Executivo. Isto porque 10 dos 12 ministros parlamentares eram de partidos da base do governo no momento da indicação. E, ainda que se considerando apenas as escolhas de ministro feitas pelo Poder Legislativo, ela foi alinhada ao

Poder Executivo do momento em nove dos 11 deputados e senadores apontados pelo Congresso Nacional, e, para única livre escolha de ministro que deteve, Lula optou pela indicação de um parlamentar da base.

Em suma, a composição dos ministros do TCU evidencia uma predominância de perfil político e, em especial, parlamentar, mas que deve ser lida tendo em conta uma possível relativização em duas vertentes: 1) o distanciamento em relação a um desejável perfil técnico dos quadros é relativizado pela obrigatoriedade constitucional do preenchimento de duas vagas dentro o corpo técnico do Tribunal combinado com a atuação ordinária dos quatro ministros-substitutos selecionados por concurso público; e 2) o deslocamento da influência de escolha dos ministros do Executivo para o Legislativo foi relativizado, na prática, pelo fato de mais de 80% dos parlamentares indicados pelo Congresso Nacional integrarem a base do governo no momento da escolha, evidenciando certo grau de alinhamento da maioria absoluta dos escolhidos com o presidente da república da ocasião. Paralelamente à composição do quadro de ministros, é relevante estender a análise feita até aqui para o quadro funcional do órgão como um todo.

Desta forma, para o caso brasileiro, além de uma carreira de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) bem estruturada e remunerada (PEREIRA, 2019; GRIN, 2020), com estabilidade e quadros crescentes, como já debatido anteriormente, a Lei Orgânica do TCU assegurou a esses servidores, quando do exercício de atividades específicas de controle externo, uma série de prerrogativas como livre ingresso em órgãos e entidades sujeitas à jurisdição do TCU e acesso a todos os documentos e informações necessários à realização de seu trabalho. Assim, há significativos mecanismos de garantia da independência da atuação do TCU sob o ponto de vista tanto dos seus ministros como do seu corpo técnico de auditores.

Portanto, em síntese, a análise da dimensão individual da independência do TCU revela que a manutenção de prerrogativas institucionais ligadas a garantias, vencimentos e vantagens, bem como a manutenção da vitaliciedade dos ministros representou relevante continuidade em relação aos regimes constitucionais anteriores em consonância com os padrões mais elevados de independência institucional defendidos internacionalmente pela INTOSAI, como visto. A alteração substantiva da forma de escolha dos ministros, por outro lado, não se refletiu numa mudança efetiva do perfil dos ministros, permanecendo uma ampla prevalência de ministros com perfil político, ainda que com um incremento obrigatório de perfil técnico assegurado pelo preenchimento de duas das nove vagas com servidores de carreira do órgão. Esse quadro deve ser lido em conjunto com uma carreira de auditores com estabilidades e prerrogativas que asseguram a atuação independente do órgão.

COMPETÊNCIAS

O rol das competências do TCU na Constituição de 1988 é bastante extenso, mas a análise de uma “explosão” tendo ela como um marco requer que se avalie qual seu papel desempenhado de fato no redesenho do escopo das atribuições do órgão. A Figura 1 traça a evolução das delimitações da Carta de 1988 numa perspectiva comparada com os textos constitucionais anteriores, conjugando a análise com as competências previstas nas Leis Orgânicas que regeram o órgão. Consideram-se “lei orgânica” as diversas regulações infra-constitucionais que dispuseram sobre competências do órgão, inclusive leis, decretos e decretos-lei, a depender do contexto histórico.

Figura 1 – Competências constitucionais do Tribunal de Contas em perspectiva comparada (1891-1988)

Competências Constitucionais pré existentes	1988	1891	1934	1937	1946	1967
Emitir parecer prévio das contas anuais do Presidente da República.	71, inc. I	Art 89	Art 102		Art 77 § 4	Art 71 § 2
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores.	71, inc. II	LO	Art 99	Art 114	Art 77, II	Art 71 § 4
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III	LO	LO	LO	Art 77, II	Art 73 § 8
Realizar inspeções e auditorias de conformidade.	71, inc. IV					Art 71 § 3
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII					Art 73 § 4
Aplicar sanções em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.	71, inc. VIII	LO	LO	LO	LO	LO
Assinar prazo para que órgão ou entidade atuem no exato cumprimento da lei.	71, inc. IX					Art 73 § 5
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X					Art 73 § 5, b
Fixar os coeficientes do FPE e FPM.	161, § ún.					LO
Competências Constitucionais adquiridas em 1988						
Realizar inspeções e auditorias operacionais.	71, inc. IV					
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V					
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados voluntariamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.	71, inc. VI					
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º					
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º					

Legenda: LO - Lei Orgânica do TCU

Fonte: Elaboração do autor

Pode-se observar que há um “núcleo duro” de competências do Tribunal que é muito anterior à CF/88. Enquanto a emissão de parecer sobre as contas de governo já constava da primeira constituição republicana do país, coube à legislação em sentido amplo, ainda no século XIX, prever a competência do órgão para julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos e examinar a concessão de aposentadorias e pensões de servidores públicos, bem como aplicar sanções, inclusive com a prisão de responsáveis. Assim, cerca de um século antes da entrada em vigor da CF/88 já competia formalmente ao Tribunal apreciar contas de governo, julgar e sancionar responsáveis e analisar atos de pessoal.

O importante aqui é destacar a relação da adição de novas competências com uma eventual “explosão”. A incorporação da auditoria de performance a este rol, sob denominação de auditoria operacional, pode ser tida assim como o elo mais evidente entre a descrição clássica do fenômeno da

“explosão” internacionalmente. Power ressalta, como traço distintivo da explosão, exatamente a emergência de novas competências de auditoria em nome da eficiência, eficácia e desempenho que ganharam destaque na década de 1980, mas que são construídos em um contexto de um modo de operação “tradicional” nunca totalmente substituído e que ainda constitui um alicerce do trabalho de auditoria (POWER, 2007). No mesmo sentido, Colin Scott, ao debater o fenômeno da explosão no contexto australiano, reconhece que a expansão mais amplamente vista das funções dos órgãos de controle é a mudança em direção às auditorias de performance, embora as auditorias de regularidade, baseadas na “racionalidade jurídica formal”, continue sendo o “*ethos* central” dos órgãos de controle (SCOTT, 2003, p. 211). Ainda na mesma direção, Pollit et al. (2008), em amplo estudo sobre o desenvolvimento da auditoria operacional em diversos países, concluem como este processo não teve por objetivo substituir a auditoria operacional, mas complementá-la (POLLITT et al., 2008). Portanto, sob esta perspectiva, a realidade brasileira se encaixaria na descrição global do fenômeno sem maiores dúvidas.

Mas em termos mais amplos, além da auditoria de performance em si, Power destaca como o fenômeno da explosão é calcado na ideia de “tornar novas coisas auditáveis”, isto é, na extensão de práticas de auditoria para um número crescente de áreas (POWER, 2003, p. 287). E, nesse aspecto, assim como ocorrido em períodos anteriores, a extensão das atribuições do órgão só é corretamente aferida ao se conjugar as disposições constitucionais com as novas atribuições trazidas pela legislação ordinária.

A ampliação de competências na esfera infraconstitucional é bastante notável, sobretudo se comparado ao pequeno rol de competências realmente novas trazidas pela CF/88. Inicialmente, a Lei Orgânica (L.8443/1992-LOTUCU), como acontecera em regimes constitucionais anteriores, detalhou e acrescentou competências. Convém destacar aqui a competência mais relevante para a presente análise: a de expedir instruções normativas sobre “matéria de suas atribuições”. A princípio, tratar-se-ia de mera competência regulamentar, uma vez que restrita às suas atribuições já existentes. Em termos práticos, no entanto, representou a possibilidade de o Tribunal expedir para si novas competências.

Após a edição de sua nova Lei Orgânica, o TCU veria suas competências ser paulatinamente ampliadas por diversas leis federais e passando a envolver não apenas novos sujeitos, tais quais os entes administrativos criados – como consórcios públicos e PPP – mas também novos domínios que vão além do financeiro orçamentário, como o previdenciário, e, sobretudo, os serviços públicos que passaram a ser prestados por particulares através de processos de desestatização. É mesmo em campos “tradicionalistas” da atuação do TCU,

isto é, em matérias estritamente orçamentárias e financeiras, o Tribunal vê seu protagonismo alçado a novos patamares com a ascensão da agenda do gerencialismo fiscal consubstanciada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que promove um alargamento da atuação do TCU na matéria e molda de forma significativa a atuação do órgão a partir de então.⁸

A combinação da competência normativa da LOTCU com a expansão de domínios trazida pela legislação ordinária culminou com o surgimento de um terceiro bloco de competências, estas com origem no próprio Tribunal. É o que se denomina aqui como “competências autoatribuídas”, ou nas palavras de Pedro Dutra e Thiago Reis (2020), “competências de mão própria”. São aquelas que têm como origem ou o Regimento Interno do órgão ou Instruções Normativas (IN) por ele expedidas. Entre 1988 e 2020, o TCU expediu 88 IN. Em sua maioria, de fato, as IN versam sobre matérias cuja competência foi atribuída ao TCU pela Constituição Federal (registro de atos de pessoal, tomada e prestação de contas, inspeções e auditorias etc.) ou pela legislação federal (declaração de bens e rendas, repasses ao Comitê Olímpico Brasileiro, dentre outros).

Ao lado destas, no entanto, há matérias inteiramente novas, como “gestão de florestas”. Exemplo ainda mais sensível é o caso dos acordos de leniência, tratados também em lei federal (Lei 12.846/2013), mas que atribuiu à CGU, e não ao TCU, a titularidade para celebração de acordos. Ainda assim, através da IN 74/2015, o TCU atribuiu a si a competência de “emitir pronunciamento conclusivo quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de todas as fases da celebração dos acordos”. O resultado foi um conflito de competências entre os órgãos de controle – aí incluído também o Ministério Público Federal – que acabou por esvaziar em grande medida a figura do acordo de leniência.⁹

Mas a expansão de competência mais acentuada através de IN é a que se refere aos processos de “desestatização”, o segundo tema mais normatizado por instruções. O termo “desestatização” abrange as “privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado”. A Lei 9.491/97 previu apenas que caberia ao TCU “apreciar a documentação” relativa aos processos, mas a normatização do TCU por IN acabou convertendo-o em um partícipe de todas as etapas dos processos de privatizações e concessões. Aí reside boa parte dos conflitos de competência do TCU com as agências reguladoras, a quem compete especificamente, regular os serviços públicos concedidos, como os setores de transportes ou telecomunicações. A atual sistemática de atuação do TCU em contratos de concessão rompe com a lógica do controle *a posteriori* e consolida um controle concomitante em todas as fases do processo.

Complementando o quadro, ao lado das Instruções Normativas, o Regimento Interno (RITCU) é a outra fonte de competência autoatribuída. Ao longo de seus 299 artigos, o Regimento detalha as competências legais e constitucionais do órgão, mas insere também uma nova de notável relevância: a “medida cautelar genérica” que tem servido de substrato para a mais ampla expansão da atuação do órgão, tema que será tratado no próximo indicador.

Assim, uma análise da evolução das competências do TCU ao longo das últimas três décadas deve ser tomada como um movimento em três tempos bastante distintos entre si. Inicialmente, a Constituição de 1988 repete em grande medida competências do texto anterior de 1967 e incorpora poucas novidades, à exceção notável das auditorias operacionais. Nos anos seguintes, a legislação infraconstitucional, tanto com nova Lei Orgânica quanto em leis esparsas posteriores a ela, adiciona paulatinamente novas atribuições que ampliam o rol de sujeitos e matérias sobre as quais o Tribunal atua, quer seja aprofundando sua competência em matéria financeira e orçamentária, quer seja ampliando o rol de atribuições para novas searas. Mas o terceiro e mais radical movimento ampliativo de competências se dá no nível infralegal, isto é, por meio de normativas expedidas pelo próprio TCU. A relevância desta ampliação infralegal não se mede tanto pela extensão dos atos, mas pela amplitude dos seus efeitos: apenas um artigo do Regimento Interno e algumas Instruções Normativas foram capazes de caracterizar uma “explosão” de competência, ainda que definitivamente ela tenha sido fruto de um percurso marcado e fundamentado por inovações constitucionais e legais anteriores.

O que essa ampliação de competências representou em termos concretos na atuação do Tribunal? Como estas previsões normativas se converteram em atuação efetiva do TCU? As “novas” competências têm tido proeminência em relação às “antigas” nas rotinas do órgão? Esse grupo de questões constituiu uma dimensão de atuação que será discutida em um indicador específico a seguir.

ATUAÇÃO

Uma vez avaliada a reconfiguração das competências do TCU a partir de 1988 e o dimensionamento de seu “caráter explosivo” a partir dos planos constitucional, legal e infralegal, resta agora avaliar como essas previsões normativas de fato se converteram em uma atuação efetivamente “explosiva” do Tribunal. Isto porque, como visto, a análise histórica da construção do TCU revela que em grande parte da sua trajetória houve um descasamento entre as competências formalmente atribuídas à Corte e sua atuação concreta.

Assim, uma “explosão” em termos concretos deve ser cotejada com uma avaliação não apenas do campo normativo, mas do desempenho real dessas

competências. A análise deve abranger a maneira como o Tribunal passou a exercer as “novas” competências adquiridas, bem como a forma como as “antigas” foram eventualmente ressignificadas. Desta forma, o indicador será dividido em três subseções: 1) a análise da expressão contemporânea da mais antiga das competências da Corte, isto é, o parecer prévio das contas presidenciais; 2) uma avaliação das demais competências com especial destaque às auditorias operacionais; e 3) um exame daquelas que seriam as expressões mais atuais da “explosão”, que se traduziriam num incremento da atuação cautelar e sancionatória do órgão.

Contas do presidente da república

De todas as atribuições do TCU, a mais longa, como visto, é a apreciação de contas do presidente da república, que data da sua fundação. Após as primeiras décadas de absoluta inefetividade – posto que não passara de letra morta até a Constituição de 1934 – a dinâmica prática seguida desde então até o advento da Constituição de 1988, foi, via de regra, a mesma: emissão de parecer positivo por parte do TCU de todas as contas presidenciais e sua posterior aprovação pelo Congresso Nacional, com ressalva ao parecer contrário à aprovação das contas, emitido em relação ao ano fiscal de 1936. Isso levantava questionamentos da literatura acerca do papel efetivo ou meramente ritualístico da apreciação das contas de governo. A partir de 1988, no entanto, a dinâmica adquire outra feição, com dois momentos bem marcados: um que vai da promulgação da Constituição até o final dos anos 1990, e outro a partir dos anos 2000.

Com relação ao primeiro período, destacam-se dois aspectos. Primeiro, sob a ótica do TCU, ainda que em um cenário conturbado tanto do ponto de vista político como econômico do final da década de 1980 e início da década de 1990, o órgão seguiu o padrão anterior de recomendar a aprovação das contas do presidente da república. Sob a ótica econômica, o Brasil vivia o final de uma “década perdida” e o início de uma marcada por diversas tentativas frustradas de controle inflacionário e uma situação crítica de endividamento público. Sob a ótica política, a emergência do denominado “Esquema PC Farias”, em referência ao ex-tesoureiro de campanha do presidente Fernando Collor de Mello, trouxe à tona amplo escândalo de corrupção e de desvio de recursos públicos que culminou com a abertura de processo de impeachment e cassação dos direitos políticos do então presidente. Ainda assim, seguiu o Tribunal recomendando a aprovação das contas presidenciais. O protagonismo do afastamento presidencial ficou por conta do próprio Poder Legislativo, não apenas na condução do processo de impedimento como também pela condução da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

que o antecedeu. Do ponto de vista do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional, neste período, todas foram aprovadas, com exceção das referentes ao governo Collor, que seguem pendentes de julgamento até os dias de hoje. Assim, o exercício do controle externo sobre as contas de governo no período que vai da promulgação da Constituição até a virada do século seguiu padrões anteriores, com recomendações constantes de aprovação por parte do TCU e confirmação pelo Congresso Nacional, à exceção do período 1990-1992, que revelou protagonismo do Legislativo, não pelo instrumento de julgamento de contas, e sim pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Já o período que se inicia nos anos 2000 revela dinâmica distinta. A fase é marcada inicialmente pela edição da LRF, que traria novas competências e parâmetros para a atuação do TCU. Desde 2002, nenhuma das contas de governo teve apreciação final por parte do Congresso Nacional, sendo que as contas a partir de 2014 sequer tiveram parecer aprovado por parte da Comissão Mista de Orçamento – a primeira etapa da apreciação congressional. No entanto, é exatamente em relação ao ano de 2014 que há uma ruptura na dinâmica de recomendação de aprovação das contas por parte do TCU. Por decisão unânime dos ministros foi aprovado parecer prévio que recomendava a rejeição das contas da presidente Dilma Rousseff, baseando-se, sobretudo, no entendimento de que o governo adotara manobras contábeis, conhecidas como “pedaladas fiscais”, que estariam em desacordo com a legislação vigente.

Apesar das contas de governo de 2014 ainda seguirem até hoje pendentes de deliberação na Comissão Mista de Orçamento (CMO), e, portanto, sem nenhuma manifestação conclusiva por parte do Congresso Nacional, o entendimento do TCU quanto às pedaladas fiscais no governo Dilma Rousseff constituiu peça-chave no seu processo de impeachment. Portanto, se até os anos 2000 essa frente de atuação do TCU se resumia à emissão de pareceres favoráveis à aprovação das contas, ainda que de governos explicitamente envolvidos em malversação de verbas públicas, como Collor, deixando o controle externo das contas quase que ao escrutínio efetivo exclusivo do Poder Legislativo, a partir dos anos 2000 a situação se inverte. O Poder Legislativo parece abdicar de sua competência de julgamento de contas presidenciais, deixando-as acumularem sem tramitação. Assim, o parecer prévio do TCU ganha ares de definitividade, convertendo-se na última – quando não única – apreciação das contas presidenciais. O papel central desta análise, teoricamente prévia, no afastamento de um presidente da república reforça o questionamento sobre se de fato a função exercida pelo TCU na apreciação das contas de gestão é realmente auxiliar: antes ela parecia ser meramente formal e ritualística; agora parece se tratar da última palavra quanto às contas do presidente da república, capaz de fundamentar, inclusive, sua destituição do cargo.

Aqui, portanto, uma competência secular foi ressignificada a partir de 1988: o que era letra morta e mero ritualismo se converte em uma atuação como protagonista. O que se vê neste ponto é exatamente o processo de “conversão” a que se referiam Mahoney e Thelen (2010), no qual a norma permanece formalmente inalterada, mas é interpretada e aplicada de uma nova maneira. Essa mudança institucional por conversão, que se expressa em uma ampliação da relevância do papel do TCU a ponto de ter papel central na destituição do chefe do Poder Executivo, pode ser tido como um forte indicador do fenômeno da “explosão”.

Apreciação dos processos em geral e o papel das auditorias operacionais

Outra frente de análise da atuação do TCU diz respeito ao perfil dos processos de controle autuados e apreciados. O levantamento aqui apresentado foi feito com base nos Relatórios de Atividades publicados anualmente pelo órgão. Aqui, assim como na emissão de parecer quanto às contas de governo, pode-se traçar uma distinção entre o Tribunal nos anos imediatamente após a promulgação da CF/88, isto é, ao longo da década de 1990, e o Tribunal que se configura a partir dos anos 2000. Diferentes tipos de processos geram distintas demandas do órgão. Ainda assim é possível observar como a atuação do Tribunal nos anos iniciais do novo marco constitucional era concentrada essencialmente na apreciação de atos de pessoal – admissões, aposentadorias – e nos processos de tomada e prestação de contas. Segundo Fernando Gonçalves, ministro do TCU no período 1982 a 1998, um levantamento realizado no órgão em 1990 apontou que 90% dos recursos, em termos de horas de trabalho empregadas pelo Tribunal, se concentravam nestas atividades. A atividade fiscalizatória, em termos estritos, consumia cerca de 2% destes recursos apenas do Tribunal, o que o fazia questionar a efetividade e o retorno da atuação do TCU para a sociedade. (GONÇALVES, 1991, p. 34-35) Assim, a solução adotada pelo órgão foi racionalizar os processos de registro a partir da sua padronização e informatização, que foram sendo introduzidas progressivamente no órgão. Portanto, ainda que em termos quantitativos esses processos sigam sendo muito volumosos, a necessidade de dedicação de recursos humanos a esta frente reduziu-se significativamente ao longo do tempo. De outro lado, é possível se observar como a redução no número total de processos é explicada, em boa medida, pela redução dos processos de prestação de contas. Estes, que representavam mais de 20% dos processos até 2010, hoje representam algo em torno de 7% dos processos apreciados conclusivamente.

Este dado confirma a estratégia do Tribunal de reduzir o número de responsáveis que terão suas contas julgadas ordinariamente pela adoção do critério de

“risco, materialidade e relevância” implementada pela IN 63/2010 que vigorou até 2020. E esse número tende a diminuir ainda mais com a edição da nova Instrução Normativa regulando o tema: a IN 84/2020 aumentou a restrição às contas que serão realmente julgadas, uma vez que a regra geral passou a ser a publicação das contas no próprio site de cada entidade da administração, sem necessidade de envio ao TCU, salvo para as entidades “mais significativas”.

Uma outra estratégia comum do TCU tanto aos atos de pessoal como às prestações de conta foi envolver progressivamente o controle interno no encaminhamento dos dois tipos de atividade, transferindo especialmente à CGU a atribuição de atuar previamente nesses processos emitindo pareceres antes de serem remetidos ao Tribunal, permitindo se desincumbir de parte deste trabalho.

Desta forma, as duas atividades que mais consumiam energias do Tribunal nos anos seguintes à promulgação da Carta de 1988 – apreciação de atos de pessoal e prestação de contas – vão paulatinamente perdendo proeminência, o que se reflete em um realinhamento das prioridades e esforços do TCU. O que há quanto a essas duas atividades até então centrais é o oposto de uma “explosão”, isto é, uma retração, seja pelo aprimoramento de sistemas que viabilizaram uma automatização das análises, seja por um deliberado reposicionamento estratégico do Tribunal.

Se essas atividades perdem centralidade e expressam uma contração dos dois principais braços de atuação do Tribunal, em que sentido poderia ter se dado a ampliação explosiva da atuação do TCU? Em termos quantitativos, o número de fiscalizações realizadas sofre um aumento em relação aos números da década de 1990 e atingem um pico em 2012, quando foram realizadas 1.353 fiscalizações. Mas, a partir de então, esse número também vem caindo paulatinamente. Proporcionalmente, no entanto, as auditorias – aí incluídas as operacionais, financeiras e de conformidade – ganham relevância, passando a representar a maior parte da atividade fiscalizatória. O Tribunal não divulga com clareza como as auditorias se distribuem entre as operacionais, de conformidade ou financeiras. Já em termos de força de trabalho alocada, segundo o TCU, as auditorias de conformidade representaram em média 56% da capacidade do órgão (medida em “homens/dia”) no período entre 2013 e 2018, enquanto as operacionais representaram 41% e as financeiras 3%. (BRASIL, 2019, p. 52-53) Esse diagnóstico também vai ao encontro do preconizado pela teoria da “explosão de auditoria”, segundo a qual a inclusão da auditoria de performance marcaria uma mudança significativa no perfil de atuação dos órgãos de controle mas não substituiria a atuação “tradicional” calcada no exame da legalidade, da conformidade (POWER, 2007). É exatamente o que ocorre com o TCU: a auditoria operacional passa a concentrar parcela altamente relevante da força de trabalho do órgão, embora a tradicional análise de legalidade siga sendo predominante. Assim, no que se

refere às fiscalizações, a atuação do TCU converge com o diagnóstico internacional da “explosão” marcado pela introdução das auditorias de desempenho, mas em convivência com a tradicional forma de auditoria de legalidade.

Cautelares e sanções

Completando o quadro da atuação do Tribunal, é digna de análise mais detida aquela frente de atuação que, embora não possa ser vista como uma decorrência imediata do texto constitucional de 1988, tem sido apontada por parcela significativa da literatura mais recente como expressões da expansão do TCU: a ampliação da sua atuação cautelar e sancionatória.

Quanto às cautelares, não se trata aqui da hipótese constitucionalmente prevista de sustação de ato ou da previsão legal de afastamento e bloqueio temporário dos bens de responsáveis por danos ao erário, para garantir eventual ressarcimento aos cofres públicos. O objeto é aqui o exercício do “poder geral de cautela”, cujo fundamento é o dispositivo do Regimento Interno de autoria do próprio Tribunal e, por isso, denominado no indicador anterior de competência autoatribuída, e aplicável potencialmente a qualquer situação de “urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”.

O próprio TCU classifica essas cautelares em quatro categorias: “suspensão de repasse/pagamento”, “suspensão de contratos”, “suspensão de licitação” e uma categoria residual “outros”. As duas primeiras hipóteses podem ser vistas como burlas à sistemática constitucional que reservou procedimento específico para sustação de contratos, com necessária interveniência do Poder Legislativo (WILLEMANN, 2017). A atuação em procedimentos licitatórios tem tratamento bastante específico na legislação (art. 113 da Lei 8666/93), mas em nome do “poder geral de cautela” do Regimento Interno tem se dado de maneira bastante ampla.

O perfil das medidas varia consideravelmente ano a ano. Já o valor financeiro delas, isto é, os “prejuízos e danos evitados”, oscilou, mas apresentou tendência expansionista a partir de 2011, estando sempre em patamares superiores a 10 bilhões de reais por ano, atingindo a expressiva cifra de 66 bilhões de reais no ano de 2018. Aqui, mais uma vez, pode-se identificar movimento similar de atuação seletiva já identificada anteriormente: a “explosão” se dá não na quantidade de medidas cautelares adotadas, estáveis, em torno de 80 por ano, mas nos bilionários valores envolvidos nelas. Menos atos, maiores proporções.

No que se refere às sanções, há essencialmente dois tipos: as de natureza pecuniária e as não pecuniárias. As primeiras são as multas. As imputações em débito, tecnicamente, não são consideradas sanções, mas responsabilizações

civis. Ainda assim, o TCU inclui em uma mesma categoria todas as condenações pecuniárias. Já as sanções de caráter não pecuniário são a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação.

Aqui há dois padrões. Em relação às de caráter não pecuniário, há uma elevação do número de pessoas tidas como inidôneas ou inabilitadas. Speck (2011) já apontava essa tendência de aumento desde o início dos anos 2000. Uma hipótese aventada pelo autor é que a aplicação deste tipo de sanção independe da intervenção de outros órgãos, enquanto nas sanções pecuniárias há necessidade de intervenção da Advocacia Geral da União (AGU) para cobranças judiciais dos valores. Assim, o Tribunal teria ampliado a aplicação das sanções em que se pode fazê-lo de maneira autônoma e independente (SPECK, 2011, p. 145).

Em relação às condenações em débito e multa, há um padrão similar ao já destacado em outras frentes de atuação: o número de responsáveis condenados tem se mantido estável, em torno de 2.400 por ano, depois de picos de mais de três mil condenações; o valor dessas mesmas condenações, no entanto, apresenta nítida tendência de aumento, especialmente a partir de 2013. Exatamente o mesmo comportamento das cautelares, em que há menos atos condenatórios praticados, mas a relevância em termos de valores envolvidos tem crescido significativamente. O resultado concreto dessas condenações pecuniárias, no entanto, não é tão nítido, uma vez que, não se tratando de servidor público cujo valor da condenação possa ser descontado dos salários ou proventos, a execução dos valores se dá por via de ação judicial autônoma a cargo da AGU.

Para este indicador, portanto, a hipótese da explosão também se confirma, tanto na convergência com o diagnóstico internacional do papel das auditorias operacionais, que leva a atividade fiscalizatória a novos domínios, sem afastar a verificação tradicional de legalidade, mas também por indicar, em uma perspectiva macro, como a atuação do Tribunal passa a atingir cifras bilionárias em termos de condenações e de prejuízos supostamente evitados, em contraste com a redução do número global de processos apreciados.

Assimetrias entre controladores e controlados

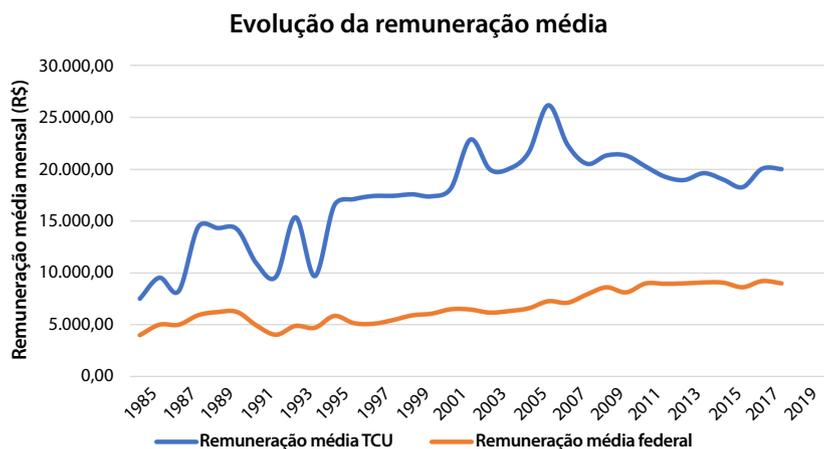
Por fim, o último indicador para compor o quadro avaliativo da “explosão” se refere à dimensão que, segundo apontado pela literatura, seria uma das expressões mais evidentes do fenômeno no caso brasileiro: as assimetrias que se construíram entre controladores e controlados (GRIN, 2020; OLIVIERI, 2016). Essas assimetrias se traduziriam em corpos de controle significativamente

mais qualificados e mais bem remunerados do que os responsáveis pela gestão e execução das políticas públicas.

Fernando Filgueiras, ao debater o tema, aponta como, do ponto de vista da remuneração das carreiras dos órgãos de controle, as médias e medianas dos valores recebidos pelos seus servidores são as mais altas do serviço público federal. Em um exercício de comparação da média das remunerações brutas de servidores dessas instituições com as remunerações dos demais órgãos do Poder Executivo, “percebe-se um fosso que separa as burocracias do controle no que concerne às burocracias responsáveis pelo processo de implementação e gestão de políticas públicas.” (FILGUEIRAS, 2018, p. 369).

Como o conjunto de servidores sujeitos diretamente ao controle do TCU abrange todos os vinculados aos três poderes da União, o exercício que se propõe aqui é comparar a remuneração média dos servidores do TCU, independente do cargo que ocupem, com a remuneração média dos servidores federais do Executivo, Legislativo e Judiciário considerados conjuntamente. Para tanto, utilizam-se dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia. Os valores são corrigidos para janeiro de 2019 pelo INPC/IBGE e os resultados são exibidos no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Comparativo de remunerações médias (1985-2019)



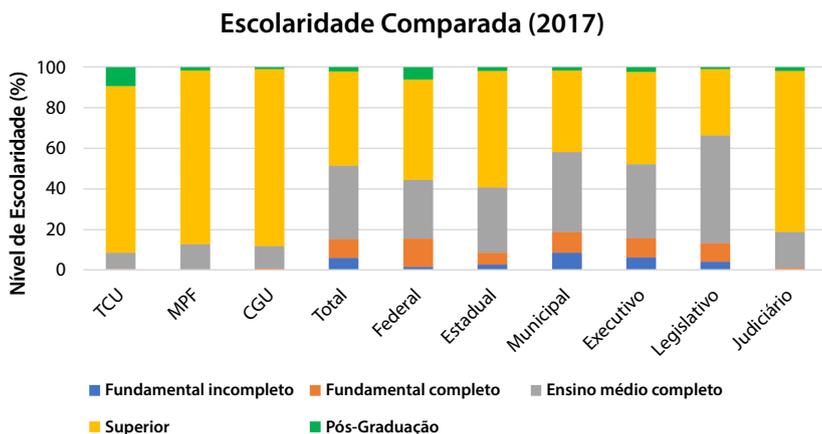
Fonte: RAIS/ME e Atlas do Estado Brasileiro/IPEA

Evidencia-se assim que, mesmo estendendo-se a análise de Filgueiras para todo o conjunto de servidores da União, inclusive do Legislativo e Judiciário, que percebem salários em média superiores ao Executivo, o diagnóstico

permanece o mesmo: há um fosso remuneratório que se amplia especialmente a partir de meados da década de 1990.

Já sob o ponto de vista da escolaridade, um exercício comparativo também tomando por base os dados da RAIS revela que as assimetrias entre controladores e controlados se mostram igualmente nítidas. O Gráfico 3 abaixo toma por base dados de 2017 da RAIS e traça uma comparação das escolaridades declaradas para os servidores do TCU, MPF e CGU, de um lado; e o perfil de escolaridade médio por poder e por esfera de governo, além do perfil médio do setor público como um todo, abrangendo todos os poderes e esferas (“Total”)¹⁰ Os percentuais refletem a distribuição do quadro de servidores por faixa de escolaridade em cada caso, independente do cargo que ocupem dentro do órgão

Gráfico 3 – Escolaridade Comparada Controladores x Controlados (2017)



Fonte: RAIS/ME e Atlas do Estado Brasileiro/IPEA

As diferenças do perfil de escolaridade dos integrantes de carreiras de controle *vis-à-vis* o perfil médio para as demais esferas e poderes são bastante claras. E mesmo em comparação com os demais órgãos de controle, o TCU é o que apresenta maior proporção de servidores com pós-graduação, indicando assim contar com um quadro realmente diferenciado e qualificado de servidores: ainda que conte com carreira de nível médio, na prática, apenas 8% dos quadros possuem essa formação, ao passo que mais de 91% dos quadros possuem nível superior, sendo 82% dos quadros com graduação e 9% com pós-graduação, segundo dados da RAIS.

As informações constantes na RAIS são as que permitem uma comparação transversal de dados de escolaridade entre servidores públicos, mas nem sempre refletem os dados mais atualizados de qualificação após o ingresso dos servidores no respectivo órgão. Isto porque a alimentação das informações é feita no momento da admissão ao órgão e eventuais aprimoramentos no nível de escolaridade ao longo da vida funcional dos servidores podem não se ver refletidos nesta base. Nesse sentido, ao se complementar as informações da RAIS com aquelas disponíveis no Relatório de Gestão do TCU, vemos uma convergência nos patamares gerais: segundo o Relatório de Gestão 2017, o Tribunal contava com 8,8% dos quadros com ensino médio e 91% com nível superior – em sintonia fina com os dados da RAIS. No entanto, o percentual de servidores com pós-graduação não seriam apenas 9% informados na RAIS, mas impressionantes 34% dos quadros. Isto pode ser explicado, como aponta Eduardo José Grin (2020), pelo relevante papel que o Instituto Serzedello Correa tem na qualificação dos quadros do TCU, oferecendo diversos cursos de especialização *lato sensu* aos servidores, em uma estrutura de capacitação sem par na Administração Pública brasileira.

Portanto, sob o ponto de vista tanto da remuneração como da qualificação dos quadros, há consideráveis assimetrias entre controladores e controlados, e o TCU ocupa posição de destaque no setor público, mesmo se comparado com outros órgãos de controle. Esse retrato fecha a caracterização de um quadro mais amplo que a partir de 1988 revela a proeminência que o sistema de controle e o TCU em especial passaram a desempenhar, confirmando assim, desta forma, a hipótese de “explosão de auditoria” aqui debatida.

CONCLUSÕES

O presente artigo buscou aferir a aplicabilidade da teoria da “explosão da auditoria”, amplamente descrita na literatura para o contexto europeu, em relação à conformação que o Tribunal de Contas da União passou a ter a partir da Constituição de 1988. O objetivo era avaliar se a ampliação das capacidades estatais de controle estabelecida a partir da CF/88 poderia ser caracterizada como uma “explosão”, tomando por base o caso do TCU.

Para tanto, foram construídos, em sintonia com a literatura, seis eixos de indicadores a fim de mensurar o fenômeno. O desencadeador no caso brasileiro não é um conjunto genérico de reformas, nem uma ruptura abrupta trazida pelo texto constitucional, mas a CF/88 parece pavimentar caminho para mudanças graduais que se acentuaram nos últimos anos e se materializam em aumentos em termos quantitativos e orçamentários, mas que se caracterizam,

sobretudo, por uma ampliação do âmbito de atuação do órgão combinado com uma seletividade de agenda.

Há para praticamente todos os indicadores convergências com o diagnóstico internacional, ainda que com significativas peculiaridades. Com relação ao quantitativo de servidores e orçamento, a expansão pós-1988 é marcante. Em relação à independência do órgão, há estabilidade em relação aos regimes anteriores, mas em elevados padrões de autonomia, em alinhamento a orientações internacionais sobre o tema. Alguns diagnósticos em relação a implicações na mudança, na forma de escolha dos ministros do Tribunal e consequentemente do seu perfil foram relativizadas.

No que tange às competências do órgão, ainda que a nova Carta não tenha trazido expressivas mudanças, a inclusão de um novo tipo de auditoria focada na análise de eficiência converge com a descrição do fenômeno no cenário internacional. Além disso, sucessivas ampliações da competência, tanto do ponto de vista legal como infralegal corroboram o quadro expansivo.

A atuação *in concreto* do Tribunal caminha no mesmo sentido. De maneira geral, uma análise da atuação do TCU a partir de 1998 tem indicado uma expansão, no entanto, seletiva. O Tribunal nitidamente vem convergindo sua atuação para temas que julga de maior impacto, reduzindo em diversas frentes o número de processos ou condenações, mas ampliando as proporções de sua atuação nessas mesmas frentes a cifras bilionárias. As duas frentes de ação que mais consumiam energia do Tribunal quando da promulgação da CF/88 – prestações de contas e apreciação de atos de pessoal – vão perdendo gradativamente proeminência no cotidiano do Tribunal. A grande novidade da Constituição em sintonia com outras ISCs ao redor do mundo – as auditorias operacionais –, é que estas assumem posição importante na atuação do Tribunal sem, contudo, afastar as tradicionais auditorias de conformidade que seguem consumindo a maior parte da capacidade do Tribunal, também em sintonia com o diagnóstico da implementação desta modalidade de auditoria mundo afora. Mesmo a mais antiga de suas competências e em caráter auxiliar ao Poder Legislativo – o parecer prévio das contas presidenciais ganha um caráter ampliativo em termos de proporções nos últimos anos, tanto pela inação do Congresso Nacional em dar uma manifestação definitiva quanto às contas anuais, o que acaba por dar ares de definitividade à manifestação prévia da Corte, mas, especialmente, pela centralidade que teve no afastamento da presidente Dilma Rousseff, a partir do julgamento das contas do exercício de 2014, rompendo com uma tradição meramente ritualística de aprovação das contas que datava da década de 1930 do século passado.

Por fim, talvez a maior peculiaridade do caso brasileiro resida no último ponto analisado, que não conta com paralelo nos diagnósticos internacionais:

as assimetrias tanto em termos salariais como de qualificação dos controladores em relação aos controlados. Há, em relação a esses aspectos, um nítido fosso separando o controle da gestão.

A análise em conjunto de todos os achados parece confirmar a hipótese de explosão, embora suscite um questionamento: teria o desenho institucional de 1988 apostado demasiadas fichas no controle em detrimento do restante da gestão? Ou, em uma metáfora futebolística, teria o constituinte feito uma aposta em muita zaga para pouco ataque? A resposta para essas questões estaria não apenas na constatação ou não de uma explosão, como se pretendeu realizar aqui, mas em novos estudos que busquem mensurar se esta explosão se converteu, de fato, em sobrecarga (HALACHMI, 2014), com efeitos nocivos e paralisantes sobre a gestão, ou se apenas trouxe o fortalecimento esperado no combate a malfeitos e à corrupção. Essa é uma agenda promissora que se coloca.

Notas

¹ Acórdão 276/2002 – Plenário, que originalmente se referia apenas à substituição de terceirizados na Universidade Federal de Santa Catarina por violação à regra do concurso público, mas que estendeu a obrigação a diversos outros órgãos da Administração Federal.

² Para uma discussão sobre os modelos debatidos na Constituinte de 1987/88 e as influências que eles exerceram no texto final, cf Miranda (2009).

³ INTOSAI, 1977; Declaração de Lima (ISSAI 1), seções 6.1 e 6.2.

⁴ O que se trata aqui é realmente de “escolha”, que não se confunde com “nomeação” ou “posse”. Independentemente de quem faça a escolha, todos os ministros do TCU são nomeados pelo presidente da república (art. 84, IV, CF/88) e empossados pelo presidente do TCU (RITCU, art. 28, XXI).

⁵ Uma categorização alternativa de perfil dos ministros é proposta por Thiago Fonseca (2019), que o classifica simplesmente em “carreira política”, “técnico externo” e “técnico do TCU”. Apesar de parcimoniosa, a tipologia não parece dar conta da análise que aqui se pretende empreender. Ademais, há divergências substantivas entre a categorização apresentada pelo autor e a aqui proposta.

⁶ O termo “ministro-substituto” é o correntemente utilizado, inclusive pelo próprio TCU em seu Regimento Interno, e por isso será empregado neste trabalho. A CF/88 e a LOTCU, assim como Leis Orgânicas anteriores, fazem referência ao termo “Auditor”. Tal denominação gera grande ambiguidade e confusão com a carreira de Auditor Federal de Finanças e Controle, que, como visto, constitui a principal carreira

do Tribunal e é composta por mais de mil servidores e absolutamente independente dos apenas quatro ministros substitutos, selecionados por concurso público distinto.

⁷ Lei 11.854/08.

⁸ Ao lado da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), merecem destaque as novas atribuições trazidas pelas Leis Federais nº 8.429/92, 9.491/97, 9.717/98, 11.079/04 e 11.107/05.

⁹ Esforços posteriores de superação deste conflito entre órgãos de controle foram igualmente infrutíferos. O Poder Executivo editou a MP 703/2015, que acabou não convertida em lei. O próprio TCU editou nova IN, a 83/2018, em que substituiu a manifestação em todas as fases do processo de celebração do acordo de leniência por uma comunicação ao final combinada com a possibilidade de requerer informações a "qualquer tempo". Por fim, em 2020, foi celebrado um *sui generis* "acordo de cooperação técnica" sobre o tema capitaneado pelo STF e formalizado por AGU, TCU e CGU, mas que não contou com a adesão do MPF, o que acabou resultando num arranjo em certa medida estéril.

¹⁰ A extração dos dados de escolaridade por órgão seguiu o mesmo procedimento do levantamento anterior: para dados do TCU, foram extraídas da RAIS as informações referentes aos servidores vinculados ao CNPJ raiz do órgão (00.414.607). O mesmo procedimento foi utilizado para o MPF (26.989.715) e para a CGU (05.914.685 e 26.664.015). Para os dados gerais e desagregados por poder e esfera foram utilizadas as consolidações feitas pelo Atlas do Estado Brasileiro/IPEA.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

BRANDSMA, G. J. Quantitative Analysis. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Org.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. *Relatório Anual de Atividades do TCU 2019*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2020.

CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. Crise fiscal e reforma do Estado: uma análise longitudinal das contas públicas federais. In: *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília, DF: Ipea, 2020.

CAVALCANTE, P. Quanto custa o controle das políticas públicas? *Estadão*, São Paulo, 17 ago. 2020.

DUTRA, P.; REIS, T. *O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura*. São Paulo: Singular, 2020.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea, 2018.

GONÇALVES, F. O controle que o Tribunal de Contas precisa praticar. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 22, n. 48, p. 33-36, 1991.

GRIN, E. J. TD 2595 – Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, 25 set. 2020.

HALACHMI, A. Accountability overloads. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Org.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOOD, C. et al. *Regulation Inside Government: waste-watchers, quality police, and sleaze-busters*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

KERCHE, F. Autonomy and discretionary power of the Public Prosecutor's office in Brazil. *Dados: Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: O desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

MIRANDA, Á. G. *Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil*. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- O'DONNELL, G. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.
- OLIVIERI, C. A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, v. 2252, 2016.
- PEREIRA, G. L. M. *O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?* 2019. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas, 2019.
- PESSANHA, C. O Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional e as contas presidenciais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. *Anais [...]*. Montevideo: Associação Latino-Americana de Ciência Política, 2017.
- POLLITT, C. et al. *Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- POWER, M. Evaluating the audit explosion. *Law and Policy*, Hoboken, v. 25, n. 3, p. 185-202, 2003.
- POWER, M. *The audit explosion*. London: Demos, 1994.
- POWER, M. The theory of the audit explosion. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Org.). *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- SANTISO, C. *Auditing for accountability? Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2007.
- SCOTT, C. Speaking softly without big sticks: Meta-regulation and public sector audit. *Law and Policy*, Hoboken, v. 25, n. 3, p. 203-219, 2003.
- SPECK, B. Auditing institutions. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (Org.). *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
- WILLEMANS, M. M. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- YANG, K. Qualitative analysis. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Org.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

