

A IMPORTÂNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Marco Antônio Carvalho Teixeira – EAESP FGV.

TCM-SP, junho de 2018

Democracia: três princípios fundamentais

1. O governo deve emanar da vontade popular;
2. Os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões no exercício do poder;
3. O Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

Importância das instituições: papel dos TCs

Accountability Bidimensional

Vertical

Eleições

Reivindicação social

Atuação da mídia

Organizações da sociedade



Horizontal

Executivo

Legislativo

Judiciário

Agências de supervisão

Instância

responsáveis pela fiscalização (O'DONNELL, 1998)

Justificativa teórica para a existência de instituições superiores de controle de contas

Natureza gerencial (razão econômica) Necessidade de se controlar o uso dos recursos públicos para assim garantir que eles estivessem sendo aplicados de maneira eficiente;

Liberal (razão política),

Necessidade de limitar o poder do governante e assim pautar as suas ações dentro de regras pré-estabelecidas.

Quadro 1: Os percalços institucionais dos TCs Brasileiros (1891 - 1967)

Constituições	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões.	Verificar a legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas
Desenvolvimento	↔ (Mantém)		↑ (Avança)	↑ (Avança)	↑↓ (Avança / Recua)
Requisitos para se tornar Ministro Conselheiro	Não consta	Não consta	Não consta	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.
Desenvolvimento	↔ (Mantém)		↔ (Mantém)	↑ (Avança)	↑ (Avança)
Forma de recrutamento Ministro/ Conselheiro	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Conselho Federal	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo.
Desenvolvimento	↔ (Mantém)		↓ (Recua)	↑ (Avança)	↔ (Mantém)
Garantias a Ministro Conselheiro	Só perderiam o cargo por sentença judicial	Mesmas oferecidas aos Ministros da Corte Suprema.	Mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juízes do Tribunal Federal de Recursos.	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.
Desenvolvimento	↑ (Avança)	↔ (Mantém)		↔ (Mantém)	↔ (Mantém)

CF-1988 - algumas das atribuições

Auxiliar o Congresso no exercício do Controle Externo

Apreciar as contas anuais do presidente da República.

Julgando as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (cadastro de inelegíveis TSE).

Emitir parecer acerca da legalidade de licitações e contratos, admissão de pessoal, concessão de pensões e aposentadorias.

Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais (ouvidoria).

Tese de doutorado em Administração Pública de Diones da Rocha, As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no Auxílio ao Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública. Defendida na EAESP FGV em Agosto de 2017, orientada por mim.

Problema de Pesquisa:

- Quais as ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas brasileiros para se tornarem permeáveis à sociedade e, ao mesmo tempo, para atuarem como auxiliares ou facilitadores do controle social sobre a administração pública?

Objetivo Geral:

- Analisar a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, bem como se esses tribunais atuam de forma a facilitar o exercício do controle social sobre a administração pública.

Metodologia:

Pesquisa: descritiva, documental e bibliográfica

Fases da Pesquisa:

- teórica: revisão da literatura e análise documental
- empírica: elaboração de mapas perceptuais e realização de entrevistas

Coleta e análise de Dados:

- formulário (matriz) de perguntas: análise das páginas na internet dos 34 TCs

Dimensões	Perguntas	Subdimensões	Perguntas
Permeabilidade ao Controle Social	78	Transparência e Acesso à Informação	50
		Participação Cidadã	18
		Prestação de Contas pelo TC à Sociedade	10
Mecanismos de Auxílio ao Controle Social	32	Transparência e Acesso à Informação	3
		Auxílio ao Controle Social	14
		Resultado das ações empreendidas pelo TC	15
Total	110		110

Metodologia:

Técnicas

- Mapas perceptuais:
 - Escalonamento Multidimensional (MDS)
 - Algoritmo *Proximity Scaling* (PROXSCAL)
 - Medidas de Qualidade do modelo (Kruskal, 1964; Marôco 2014):
 - medidas de *Stress*: revela o quanto a configuração proposta pelo modelo representa o conjunto de dados
 - RSQ (quadrado do coeficiente de correlação entre as distâncias): **interpretação semelhante ao R^2 de uma regressão linear**
- Percepção das autoridades dos TCs:
 - 12 Entrevistas realizadas com Conselheiros dos seguintes TCs: TCE-RR, TCE-AL, TCE-TO, TCE-GO, TCE-ES e TCE-RS.

Objetivos Específicos:

- Identificar as principais variáveis ou fatores que possam ser utilizados para avaliar a permeabilidade dos TCs e o auxílio que essas instituições podem oferecer ao exercício do controle social sobre a gestão pública.
- Elaborar mapas de similaridades/dissimilaridades com base nas variáveis ou fatores identificados em normas e práticas internacionais, bem como nas normas brasileiras que regulam a transparência fiscal e o acesso à informação pública (LRF e LAI);
- Identificar, por meio de entrevistas, se a permeabilidade ao controle social e o auxílio que os TCs podem oferecer ao exercício do controle social são entendidos como importantes pelas autoridades entrevistadas.

Contextualização:

- Democracia

- **maior inclusão do cidadão na participação das decisões** políticas, bem como **no controle dos representados** sobre os **representantes**;
- Robert Dahl, (democracia é a **contínua responsividade** do governo às preferências de seus cidadãos);
- os representantes eleitos **devem agir** no melhor interesse do povo (Manin, Przeworski & Stokes 1999);
- cidadão **atue** não apenas no momento eleitoral, mas, principalmente, **durante os interstícios eleitorais**.

- Democracia e Transparência

- Para Bobbio (1982/1994) a democracia é idealmente o governo do poder visível, ou do governo cujos atos se desenvolvem em público (democracia não combina com segredo, segredo é excessão).
- Bobbio (1984/2015): a publicidade dos atos pelos detentores do poder não podem ser ditos visíveis, ou melhor, transparentes, se não forem passíveis de serem conhecidos e acessíveis para que tais detentores de poder possam ser submetidos ao controle ou à vigilância do cidadão.

- *Controle Social*

Peruzzotti e Smulovitz (2002); Abrucio e Loureiro (2004): Controle social como accountability vertical (controle da sociedade sobre o Estado) que deve **funcionar ininterruptamente**.

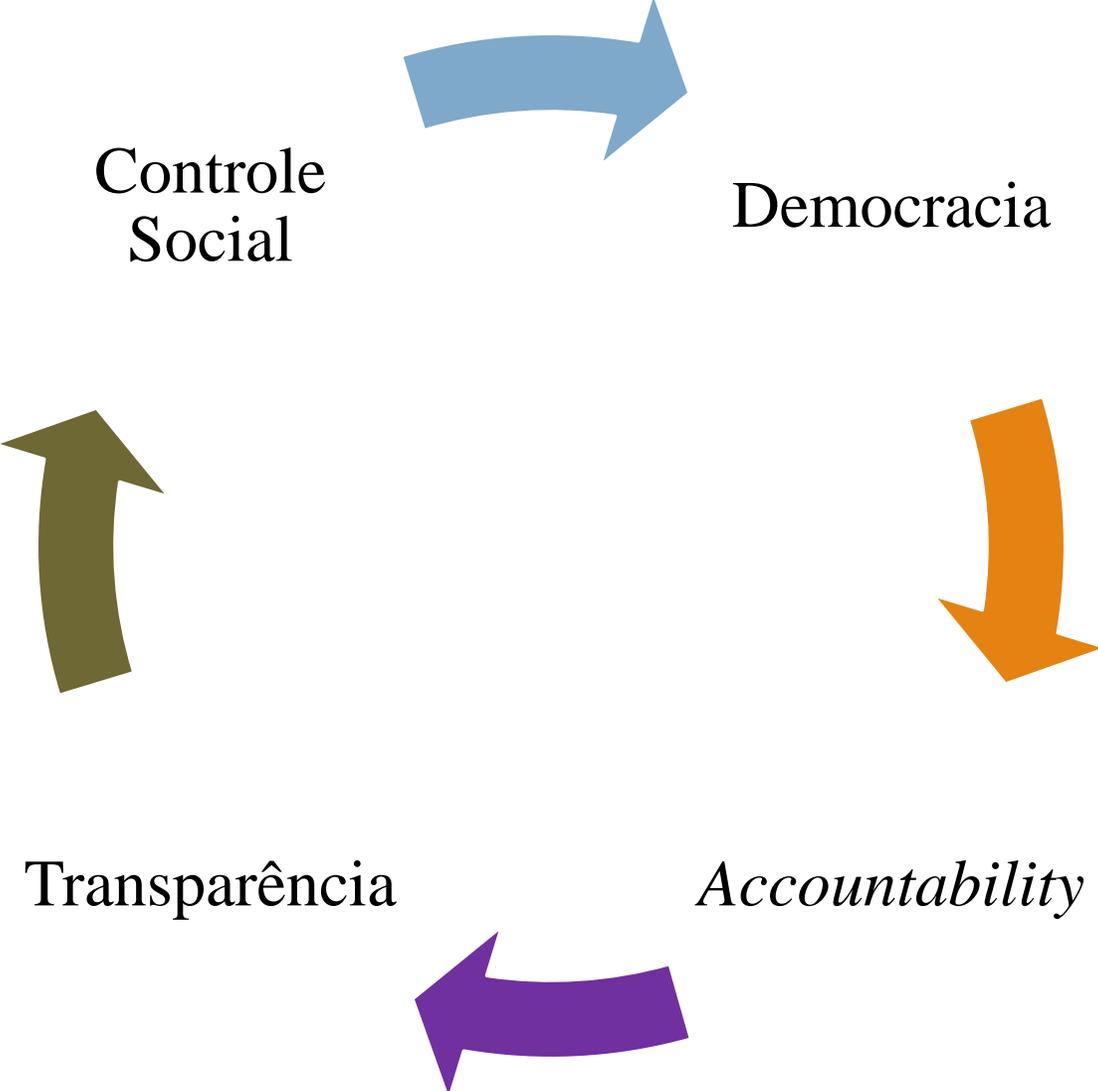
Controle da sociedade pela própria sociedade, de acordo como valores e princípios desejados (Janowitz, 1975; Barreto, 2014).

o controle social incumbe às organizações sociais; aos cidadãos, sejam partes direta ou indiretamente interessadas; bem como os meios de comunicação;

o controle social tem que ser externo à administração pública

“o **controle social** para ser eficaz **deve ter ‘dentes’**, isto é, consequências jurídicas. Por isso, **é necessário fortalecer as relações entre o controle social e o controle institucionalizado** (Grau, 2000, p. 24) ”

Em Síntese:



Principais Resultados: Canais de interlocução com a sociedade

Canais de interlocução com a sociedade		<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> Sim/Presente Não/Ausente </div>																																				
Tribunais de Contas		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34			
Mecanismos de interlocução																																						
Debate/Diálogo Público																																						
Programa ou canal de televisão																																						
Programa de rádio																																						
Ouvidoria institucionalizada																																						
O TC dispõe de Ouvidoria online																																						
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)																																						
Diálogo ou feedback ao solicitante da informação																																						
Pontuação por subcategoria	4	4	4	6	2	4	0	4	3	4	2	5	3	2	3	5	3	4	6	7	2	2	4	5	4	3	3	3	3	4	1	5	6	4				

Figura 34. Mecanismos de Auxílio ao Controle Social - Canais de Interlocução com a Sociedade.

Elaborada pelo autor, com base no modelo de apresentação de dados de Dominguez 2011.

Nomenclatura dos TCs: 1. TCE-AC. 2 TCE-AM. 3 TCE-AP. 4 TCE-PA. 5 TCMs-PA. 6 TCE-RO. 7 TCE-RR. 8 TCE-TO. 9 TCE-AL. 10 TCE-BA. 11 TCMs-BA. 12 TCE-CE. 13 TCMs-CE. 14 TCE-MA. 15 TCE-PB. 16 TCE-PE. 17 TCE-PI. 18 TCE-RN. 19 TCE-SE. 20 TCU. 21 TCDF. 22 TCE-GO. 23 TCMsGO. 24 TCE-MT. 25 TCE-MTS. 26 TCE-ES. 27 TCE-MG. 28 TCE-RJ. 29 TCM-RJ. 30 TCE-SP. 31 TCM-SP. 32 TCE-PR. 33 TCE-RS. 34 TCE-SC.

Principais Resultados: Que pensam as autoridades dos TCs selecionados

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Papel dos TCs no Contexto da Democracia Brasileira	Qual é o papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira?	Acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos	83,3 %
		Importância do estreitamento da relação sociedade – Tribunais de Contas	16,7 %

Figura 44. Entendimento quanto ao papel dos Tribunais de Contas no contexto da democracia brasileira.

Principais Resultados: Que pensam as autoridades dos TCs selecionados

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Transparência	O senhor considera o TC, ao qual faz parte, transparente?	Sim, porque disponibiliza suas informações no seu Portal de Transparência.	41,7 %
		Nível de transparência mediano	33,3 %
		Não é transparente	25 %
	O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, suficiente para atender as necessidades informacionais da população e para facilitar o controle social?	Não possuem um nível de transparência suficiente	58,3 %
		Não é o adequado, porém está em evolução.	16,7 %
		Sim, é satisfatório	25%
	O senhor considera o nível de transparência do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs?	Melhor	33,3 %
		Intermediário	41,7 %
		Pior	16,7 %

Figura 45. Percepção pelos Conselheiros quanto ao nível de transparência de seus respectivos Tribunais de Contas.

Principais Resultados: Que pensam as autoridades dos TCs selecionados

Categoria	Perguntas	Entendimento	% de Concordância
Desenho Institucional dos TCs brasileiros	O desenho institucional dos TCs previsto na Constituição é compatível com as pressões cada vez mais fortes dos cidadãos por maior espaço de participação?	Não é compatível e deve ser modificado	58,3 %
		Sim, mas igualam desenho institucional à composição do TC.	41,7 %
	O senhor acha que deveria ocorrer mudanças em relação aos critérios para se tornar ministros/conselheiros?	Sim, deve haver mudanças	83,3 %
		Não, não há necessidade de mudanças.	16,7 %
	O senhor acha que a forma de partilha entre o Executivo/Legislativo na escolha de ministros/conselheiros dos TCs deveria ser modificada?	Sim, a forma de partilha tem de ser modificada.	91,7 %
		Não necessita ser modificada	8,7 %

Figura 46. Percepção pelos Conselheiros quanto ao desenho institucional dos Tribunais de Contas brasileiros.

Principais Resultados: Que pensam as autoridades dos TCs selecionados

Categoria	Perguntas	Entendimento		% de Concordância
Permeabilidade dos TCs ao Controle Social	O senhor considera o TC, ao qual faz parte, permeável ao controle social?	Sim, é permeável. Porém não apresentou razão objetiva		66,7 %
		Não são permeáveis		33,3 %
	Que ferramenta de participação ou interação social o senhor acha que falta ao seu TC?	Sabem, mas não conseguiram nominar uma ferramenta.	Melhorar o processo de comunicação	91,7 %
			Aproximar-se da sociedade	
			Criação de unidades regionais	
			Participação efetiva da sociedade nas audiências	
		Não sabe		8,3 %
	Que mecanismos o TC dispõe para que seja permeável ao controle social?	Possibilidade de apresentação de denúncias e Ouvidorias		75 %
		Portal da transparência, transmissões ao vivo das sessões, a realização de reuniões regionais com a sociedade e utilização do WhatsApp		16,7 %
		Não possui mecanismo		8,3 %
	O senhor considera o nível de permeabilidade do TC, ao qual faz parte, melhor, igual ou pior que os demais TCs?	Melhor		25%
		Intermediário		58,3 %
		Pior		8,3
Não sabe		8,3		

Figura 48. Percepção pelos Conselheiros quanto à permeabilidade dos Tribunais de Contas ao controle social.

Considerações Finais

- ✓ Forte influência da LAI e da LRF no que concerne à disponibilização de informações financeiras dos TCs brasileiros, porém elas não satisfazem ao conceito de *transparência* descrito na literatura.
- ✓ A essa discrepância a estamos denominando de Transparência legal incompleta, isto é, o nível de transparência previsto em norma legal vigente, mas que não atingiu a plenitude imaginada pela norma e que está ainda fortemente vinculada à mera publicação das informações (transparência nominal).
- ✓ Os Conselheiros possuem uma visão de que o papel dos TCs na democracia brasileira é, primordialmente, o de acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.
- ✓ De maneira geral, os TCs brasileiros ainda estão distantes da permeabilidade desejada para que o controle social seja mais efetivo em seu papel fiscalizador. Também ficou evidenciada a fragilidade dos mecanismos de auxílio ou de facilitação do exercício do controle social sobre a administração pública.

Considerações Finais

- ✓ Os TCs, na média, permanecem distantes da sociedade. Diminuir a assimetria informacional acaba se tornando um horizonte ainda distante.
- ✓ O quadro encontrado, pois, reforça a necessidade de revisão do desenho institucional dos TCs brasileiros. Entretanto, identificou-se baixa propensão à mudança do *status quo* (Pierson, 2004), o que acaba corroborando o entendimento esposado por Pinho e Sacramento (2009) de que, no Brasil, o novo acaba se adaptando ao velho sem, no entanto, removê-lo por completo.

Considerações Finais

- ✓ A despeito dos resultados relatados, pode-se dizer que uma boa parte do caminho já foi percorrido na direção do aperfeiçoamento democrático das instituições.
- ✓ A CF/1988, a LRF e a LAI são as pedras angulares que fundamentaram esse caminho e permitiram, nesta pesquisa, avaliar o nível de permeabilidade dos TCs brasileiros.

Considerações Finais

- Observou-se, pois, de maneira geral, certo esforço dos TCs para se tornarem visíveis e não apenas abertos; próximos e não distantes da sociedade.
- Se os meios de auxílio apontados pelos entrevistados são, ainda, incipientes, ou ainda faltem ao controle social brasileiro alguns dos meios diretos destacados por Grau (2000), tais como revogação de mandatos e remoção de autoridades, já contamos com o acesso à informação pública, com o acesso a informações administrativas e com a exigência de prestação de contas como meios, também, imprescindíveis para a eficácia do controle social.
- É possível vislumbrar, nesse contexto, a possibilidade de uma maior associação entre o controle social e o controle estatal realizado pelos TCs..

Muito Obrigado

Tese disponível no link:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18741/Tese_Diones_2017_depositada.pdf?sequence=1&isAllowed=y

!