UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Thiago do Nascimento Fonseca

Tribunal de Contas da União:

regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho

V. 1

São Paulo

2015

THIAGO DO NASCIMENTO FONSECA

Tribunal de Contas da União:

regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho

São Paulo

2015

THIAGO DO NASCIMENTO FONSECA

Tribunal de Contas da União:
regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes.

São Paulo

2015

Nome: FONSECA, Thiago do Nascimento

Título: Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio Instituição: Fundação Getúlio Vargas

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram tanto para a realização deste trabalho quanto para minha formação acadêmica e pessoal.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Ana e Francisco, e à minha irmã, Tatiana, que sempre me encorajaram a perseguir meus objetivos, independentemente das adversidades que eu viria a enfrentar.

Agradeço à minha companheira, Patrícia Ungari, que sempre me apoiou e esteve ao meu lado.

Agradeço ao meu orientador, professor Rogério Bastos Arantes, que, com comentários sempre pertinentes e construtivos, contribuiu para a concretização deste trabalho. Sempre dedicado ao Programa de Pós-Graduação e atencioso às minhas demandas, sempre me incentivou a ampliar minha bagagem metodológica e a exercer meu trabalho com rigor.

Agradeço também aos professores Bruno Speck e Lorena Barberia. Desde o exame de qualificação às conversas pelos corredores da Universidade, ambos os professores me deram dicas valiosas, sem as quais a presente dissertação não teria êxito.

Aos professores do Departamento de Ciência Política, que contribuíram para a minha formação acadêmica e me incentivaram a expandir minha produção acadêmica em outras áreas da ciência política. Em especial, Marta Arretche, Paulo Ricci, Bruno Speck, Lorena Barberia e Fernando Limongi.

Aos funcionários do mesmo departamento, que, sempre prestativos e atenciosos, forneceram suporte e orientação com informações preciosas.

Aos meus colegas, mestrandos e doutorandos, com os quais convivi. Tive a sorte de trabalhar em um ambiente no qual a cooperação e o entusiasmo estão difundidos entre os estudantes.

Agradeço ao apoio financeiro da CAPES.

“Ao construir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens – a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obriga-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções auxiliares.”

James Madson (O Federalista, n. 51).

Resumo

O presente trabalho analisa o desempenho do Tribunal de Contas da União no que diz respeito ao controle do uso de recursos públicos federais. Mais especificamente buscou estimar o impacto de variáveis políticas e institucionais sobre a probabilidade das contas de unidades jurisdicionadas pelo TCU serem fiscalizadas e julgadas por irregularidade das contas. Considerando os limites impostos por seu desenho institucional, além da análise descritiva dos dados, modelos de dois estágios (modelo de *Heckman*) foram aplicados para evitar o viés de seleção provocado pelo fato de que nem todos os jurisdicionados pelo Tribunal de Contas são fiscalizados. Os resultados indicam que variáveis ligadas ao perfil político e técnico dos ministros são menos importantes para explicar a variação de desempenho do Tribunal de Contas, quando comparadas a variáveis institucionais ligadas ao tipo de iniciativa que provocou a fiscalização. Tal resultado contraria duas expectativas presentes em grande parte da literatura especializada, segundo as quais o perfil dos dirigentes do TCU e a coordenação do TCU com outras instituições seriam os fatores explicativos chaves para o padrão de desempenho da instituição. Ao contrário, os resultados sustentam a hipótese de que o sucesso da instituição no que se refere a identificar contas irregulares está mais associado ao empenho dos próprios integrantes do Tribunal de Contas, quando comparado às provocações de outras instituições autorizadas a solicitar fiscalização.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; *accountability*; controle de contas; controle institucional; corrupção; *checks and balances*.

Abstract

This study analyzes the performance of the Brazilian Federal Audit Court with regard to the control of federal public values. More specifically it sought to estimate the impact of political and institutional variables on the probability of the jurisdictional units accounted by TCU are audited and judged from irregular accounts. When considering the limits imposed by TCU's institutional design, in addition to the descriptive analysis of the data, two-stage models (Heckman model) were applied to avoid selection bias caused by the fact that not all the jurisdictional units are monitored. The results indicate that variables related to political and technical profile of the ministers are less important in explaining the variation in performance of the Court of Auditors, than institutional variables related to the type of initiative that triggered the inspection. This result contradicts the expectation of the literature according to which the composition of TCU's leaderships and coordination between TCU and other institutions would be the key factors to explain the standard performance of the institution. Rather, the results support the hypothesis that the success of the institution regarding to identify irregular accounts is more associated with the members' efforts of the Court of Auditors, if compared to the initiative of other institutions authorized to request supervision.

Keywords: Court of Audit; accountability; control accounts; institutional control; corruption; checks and balances.

Sumário

Introdução 15

Capítulo 1 – Os Tribunais de Contas na Ciência Política 23

Capítulo 2 - O processo de desenvolvimento do desenho institucional do TCU 33

2.1. O desenho do TCU definido pela Constituinte de 1987-88..... 33

2.1.1. Os ocupantes do cargo de ministro do TCU durante a Constituinte 36

2.1.2. As fases do Processo Constituinte e as disputas em torno do Tribunal de Contas 37

2.1.3. O Retorno da Vitaliciedade 50

2.2. Mudanças Institucionais Pós-Constituinte 54

2.3. Considerações finais sobre o desenvolvimento do desenho institucional 57

Capítulo 3 – Refinamento conceitual e o funcionamento do TCU..... 60

3.1. Refinamento conceitual: assegurando inteligibilidade e operacionalização das variáveis..... 60

3.2. Organização dos trabalhos e trâmites internos 68

Capítulo 4 – As variáveis políticas vinculadas ao risco de fiscalização e de julgamento por irregularidade de contas 82

4.1. Modelos probabilísticos..... 83

4.2. Banco de dados e as variáveis 86

4.3. Controle sobre as contas dos municípios..... 91

4.4. Controle sobre as unidades jurisdicionadas no nível federal..... 114

Conclusão 134

Bibliografia..... 140

Lista de Figuras

Figura 1. Explicações e Mecanismos do Desenho Institucional do TCU 58

Lista de Quadros

Quadro 1. Ministros do Tribunal de Contas da União que atuaram entre 1988 e 2014, por perfil e partido de origem 30

Quadro 2. Propostas dos ministros do TCU à Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira 40

Quadro 3. Classificação dos traços do desenho institucional do TCU 62

Quadro 4. Instrumentos de fiscalização pelo TCU 71

Quadro 5. Tipos de iniciativas das fiscalizações 73

Quadro 6. Tipos de sanções aplicadas pelo TCU 76

Quadro 7. Tipos de recursos por objeto e por efeito suspensivo 77

Quadro 8. Características dos pontos decisórios do TCU 80

Lista de Tabelas

Tabela 1. Votação segundo partidos do Anteprojeto do Relator na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças 47

Tabela 2. Votação sobre Vitaliciedade do 1º turno em Plenário 52

Tabela 3. Votação sobre Vitaliciedade do 2º turno em Plenário 52

Tabela 4. Mudança de voto por Partido do 1ª ao 2º turno em Plenário 53

Tabela 5. Modelos sobre a razão de chances dos municípios serem fiscalizados (Primeiro Estágio) 99

Tabela 6. Razão de chances dos municípios serem fiscalizados 100

Tabela 7. Probabilidades Preditas segundo o tamanho populacional dos municípios .101

Tabela 8. Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de relator responsável pela fiscalização 104

Tabela 9. Modelos sobre a razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares (Segundo Estágio) 106

Tabela 10. Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares.....107

Tabela 11. Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de relator responsável pela fiscalização 109

Tabela 12. Modelos sobre a razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa 110

Tabela 13. Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares.....111

Tabela 14. Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de iniciativa.....113

Tabela 15. Modelos sobre a razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizadas 123

Tabela 16. Razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizadas.....124

Tabela 17. Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de relator responsável por fiscalizar 126

Tabela 18. Modelos sobre a razão de chances das unidades do Poder Executivo serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas 127

Tabela 19. Razão de chances das contas das unidades do poder executivo serem julgadas como irregulares segundo o perfil do relator 128

Tabela 20. Razão de chances das contas das unidades jurisdicionadas da União serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa 130

Tabela 21. Razão de chances das contas das unidades do poder executivo serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa 131

Tabela 22. Probabilidade predita das contas das unidades do executivo federal serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa 132

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Número de responsáveis condenados em débito ou multados pelo TCU entre 2005 e 2014 18

Gráfico 2. Número de responsáveis inabilitados para exercício do cargo e empresas declaradas inidôneas na Administração Pública Federal entre 2005 e 2014 18

Gráfico 3. Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o ano de autuação 92

Gráfico 4. Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa durante 2005 e 2014 93

Gráfico 5. Taxa de municípios com contas julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa entre 2005 e 2014 94

Gráfico 6. Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores entre 2005 e 2014 95

Gráfico 7. Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o antigo vínculo partidário dos relatores de perfil político entre 2005 e 2014..96

Gráfico 8. Número total de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014 97

Gráfico 9. Taxa de municípios com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014 98

Gráfico 10. Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo a receita proveniente do Governo Federal 102

Gráfico 11. Razão de chances dos municípios serem fiscalizados segundo o perfil do relator responsável pela fiscalização 103

Gráfico 12. Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares segundo o perfil do relator 108

Gráfico 13. Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa 111

Gráfico 14. Número total de unidades jurisdicionadas e fiscalizadas no nível federal entre 2003 e 2014 115

Gráfico 15. Percentual de unidades fiscalizadas e com contas julgadas como irregulares em relação ao número total de jurisdicionados no nível federal entre 2003 e 2014 116

Gráfico 16. Número de unidades fiscalizadas e julgadas como irregulares no nível federal por tipo de iniciativa entre 2003 e 2014 117

Gráfico 17. Percentual de unidades jurisdicionadas da União com contas julgadas como irregulares por tipo de iniciativa entre 2003 e 2014 117

Gráfico 18. Número de unidades fiscalizadas e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores entre 2005 e 2014 118

Gráfico 19. Número de unidades fiscalizadas e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil político dos relatores entre 2005 e 2014 119

Gráfico 20. Número total de unidades jurisdicionadas da União fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014 120

Gráfico 21. Taxa de unidades jurisdicionadas da União com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014 120

Gráfico 22. Razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizados segundo o perfil de relator 124

Gráfico 23. Razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizadas segundo os três Poderes da União 125

Gráfico 24. Razão de chances das contas das unidades jurisdicionadas da União serem julgadas como irregulares segundo o perfil do relator 129

Gráfico 25. Razão de chances das contas das unidades jurisdicionadas da União serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa 131

Lista de Siglas

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas

CEBRAP – Centro de Estudos da Metrópole

CN – Congresso Nacional

IGP-DI – Índice Geral de Preços

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Social Democrata

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PDC – Partido Democrata Cristão

TCEs – Tribunais de Contas Estaduais

TCs – Tribunais de Contas, subnacionais e da União

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Introdução

O problema da corrupção e do desvio de recursos públicos por parte de agentes públicos é algo que preocupa tanto a opinião pública quanto os analistas. De um lado, a percepção da existência da corrupção ainda é elevada. Segundo a Transparência Internacional, em 2013 o índice de pessoas que consideraram o Congresso Nacional brasileiro "corrupto" ou "extremamente corrupto" chegou a 72%. Integrantes do Judiciário, das polícias e outros agentes públicos também foram considerados corruptos ou muito corruptos por grande parte da população, – com índices de 50%, 70% e 46%, respectivamente[1]. Por outro lado, os analistas têm se interessado por diversas questões que envolvem o tema da corrupção[2], principalmente no que diz respeito à sua responsabilização. Sob o tema do *accountability*, estudiosos passaram a investigar como ações ilícitas ou consideradas ilegítimas[3] praticadas por agentes públicos e privados têm sido controladas pelo sistema institucional.

Inicialmente a literatura pioneira sobre *accountability* institucional – ou *accountability* horizontal[4] – na América Latina oferecia um diagnóstico nada promissor. Argumentava que existiam fracos mecanismos de controle institucional (MORENO, CRISP e SHUGART, 2003; O'DONNELL, 1999). No entanto, estudos posteriores apontaram para a existência de inovações institucionais (MAINWARING, 2003). No caso brasileiro, uma série de trabalhos sobre instituições específicas que exercem atribuições de controle indicam que desde a redemocratização houve importantes avanços de desempenho no que se refere ao *accountability* (ARANTES, 2002, 2007 e 2010; CADAH e CENTURIONE, 2010; SADEK e CAVALCANTI. 2003).

A literatura que via com pessimismo as instituições de *accountability* era orientada por aspectos normativos. Ao idealizar um sistema político sem desvios de conduta, e ao verificar a existência de problemas políticos que ainda não foram sanados, estes estudos acabavam julgando os mecanismos de *accountability* como inócuos. A

---

[1] Transparency International, 2013.

[2] Dada à natureza oculta de ações ilícitas que envolvem bens e valores públicos, os estudos se limitam a análises que envolvem percepções (MOISÉS, 2010; POWER e GONZALEZ, 2003; POWER e JAMISON, 2005), casos polêmicos e de grande repercussão pública (MIGUEL e COUTINHO, 2007), e ou ao alcance de investigações realizadas por instituições competentes (ARANTES, 2010).

[3] Nem sempre *accountability* envolve responsabilização e controle apenas sobre ações ilícitas. Principalmente no que diz respeito ao *accountability* vertical, exercido pela sociedade civil, ações vistas como imorais e ilegítimas por segmentos sociais são também objeto de responsabilização – via eleitoral, por exemplo.

[4] Definição introduzida por O'Donnell (1999).

literatura que identificou avanços, ao contrário, explorou indicadores de desempenho dentro dos limites impostos pelo desenho institucional de cada instituição estudada.

Para compreender o sistema de *accountability* brasileiro é necessário examinar cada instituição e a forma específica pela qual pode exercer importante papel de controle. Alguns estudos buscaram analisar a rede de instituições que formam o sistema de *accountability* brasileiro sem disporem, contudo, de trabalhos anteriores com dados empíricos suficientes para explicar o funcionamento de cada instituição da rede (FIGUEIREDO, 2001; TAYLOR e BURANELLI, 2007). O sistema horizontal de *accountability* é formado por instituições de controle interno e externo. Se os controles internos das instituições forem omitidos, a quantidade de instituições de controle externo não é grande o bastante para inviabilizar pesquisas particulares de cada instituição. No Plano Federal, por exemplo, as principais instituições mencionadas pela literatura são o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União e as Comissões Parlamentares de Inquérito[5]. Devido à divisão federativa, estas instituições também se multiplicam nos níveis regional e local da federação sem que exista necessariamente algum padrão hierárquico entre elas[6].

Grosso modo, cada uma destas instituições possui um rol de prerrogativas particulares, o que torna necessário o empreendimento de análises particulares a cada caso. E mais importante, para que se compreenda o funcionamento e as mudanças sofridas por todo sistema de *accountability*, estudos devem examinar o desempenho destas instituições dentro dos limites impostos por seus respectivos desenhos institucionais. Desse modo, será possível identificar se o padrão desempenhado por estas instituições está vinculado ao desenho institucional ou se decorre de outros fatores, como o empenho de seus integrantes e a influência de variáveis exógenas.

O Tribunal de Contas da União é uma instituição importante no sistema de *accountability* brasileiro. Instituição federal responsável pelo controle externo de contas públicas federais e com status de órgão auxiliar do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas concentra diversas prerrogativas em seu desenho institucional. Grosso modo, o

[5] Embora ambas Controladoria Geral da União e a Comissões Parlamentares de Inquérito possam ser consideradas instituições internas, não devem ser omitidas dado o caráter de suas atribuições e a importância conferida pela literatura.

[6] Existem também outras instituições de controle externo próprias do plano subnacional, como as Ouvidorias de Polícia, por exemplo.

TCU é responsável por fiscalizar, julgar e – se for pertinente ao caso – impor sanções administrativas a quaisquer agentes, públicos e privados, que participem da administração, direta e indireta, de bens e valores públicos federais, independentemente do nível da federação em que estes recursos são geridos.

Por outro lado, o Tribunal também possui expressivas autonomia e independência institucionais. Embora boa parte do volume de seus trabalhos internos seja requerida compulsoriamente pelo Congresso Nacional, o desenho institucional do Tribunal de Contas concede autonomia a seus dirigentes para iniciar atividades fiscalizatórias ex-officio. Os ministros que compõe o TCU também são protegidos pela vitaliciedade e sua indicação ao cargo não se dá por vontade de forças políticas isoladas[7].

O Tribunal de Contas foi instituído durante o processo constituinte de 1891, que marcou a passagem do Império para a Primeira República, com o propósito de auxiliar o Legislativo quanto à legalidade das contas públicas e a racionalização das despesas. Desde então, o Tribunal sobreviveu em meio a diferentes regimes políticos, passando por várias mudanças institucionais. Os traços institucionais básicos do Tribunal que estão em vigor atualmente foram sancionados no processo constituinte de 1988. Como discutido em trabalho anterior (FONSECA, 2014), os maiores partidos concordaram em incorporar ao desenho institucional do Tribunal um amplo leque de atribuições. Os constituintes reconheceram que o Tribunal de Contas dispunha de grande experiência no controle de contas e, por isso, a instituição deveria ser mantida no arranjo institucional brasileiro. A maior preocupação dos constituintes, no entanto, esteve vinculada ao grau de autonomia e de independência que seria conferido à Instituição. Inclusive, muitas das adaptações feitas às propostas ligadas às atribuições do Tribunal foram empreendidas para evitar a construção de um "monstro" institucional[8].

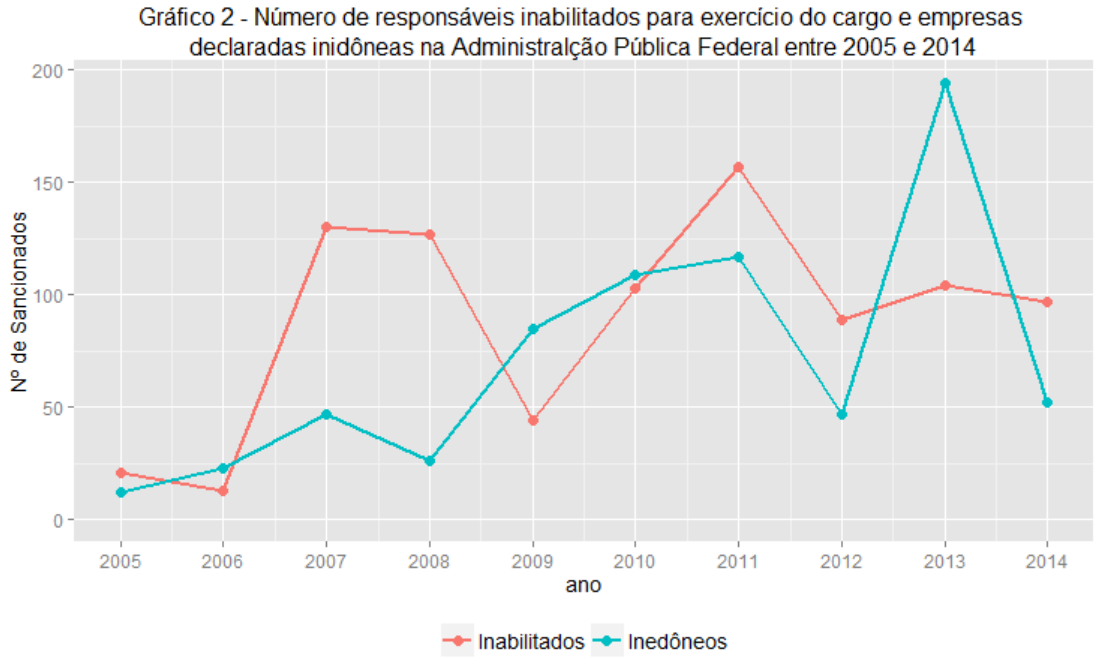
Mesmo com o resultado final da constituinte de 1988, a saber, um Tribunal com amplas prerrogativas e com expressiva autonomia e independência, o aperfeiçoamento de seu desempenho institucional não foi automático. Segundo o gráfico 1, entre 2000 a

[7] Além de pré-requisitos, como experiência profissional compatível e reputação ilibada, um terço dos ministros é escolhido pelo Presidente da República entre integrantes da própria instituição e sujeito à aprovação do Senado, e dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional.

[8] Chama a atenção o fato de que a capacidade do TCU de impor sanções foi limitada. Os constituintes estavam preocupados em não criar um poder capaz de impor riscos a soberania do Congresso Nacional. Inclusive, em uma declaração do relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, José Serra (PMDB), justificou que com seus ajustes ao anteprojeto não estaria criando um "monstro". BRASIL, 1987a, 9ª Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, p. 204.

2014 houve aumento expressivo do número de responsáveis condenados em débito ou multados. O gráfico 2, por sua vez, indica o aumento de responsáveis inabilitados para exercício de cargo público e de empresas declaradas inidôneas, embora exista uma maior oscilação.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de TCU (2001 a 2015).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir a partir de TCU (2006 a 2015).

Apesar do crescente número de condenações, não foi dada a devida importância ao Tribunal de Contas da União tanto pela literatura, quanto por parte da opinião pública. Apenas casos isolados sob o controle do Tribunal aparecem nas manchetes, bem como o seu parecer sobre as contas do presidente da república. Ao contrário das ações de instituições como Ministério Público e Polícia Federal, para as quais os holofotes da imprensa se dirigem, muitas das ações do TCU são absolutamente silenciosas. Enquanto a Polícia Federal, por exemplo, apresenta à opinião pública os rótulos publicitários de suas operações, tais como "Carta Marcada", "Praga do Egito", "Pinóquio", "Sanguessuga" e, neste momento, "Lava Jato", o TCU costuma apresentar essencialmente o número dos processos que gera a partir de suas fiscalizações. Isso não significa que as ações da Polícia Federal são apenas um espetáculo à audiência. Além dos custos de reputação impostos aos suspeitos pela publicidade de suas operações, suas prerrogativas são exercidas de modo efetivo (ARANTES, 2010).

Em meio à literatura especializada, o Ministério Público foi a grande novidade institucional entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000, enquanto que o desempenho da Polícia Federal se tornou notável a partir da década de 2010. Por sua vez, as análises do desempenho do Tribunal de Contas resultaram em um diagnóstico negativo da instituição, principalmente devido à carência de dados mais amplos e sistemáticos enfrentada por estudos pioneiros.

Ainda, pouco se sabe sobre como são conduzidos os trabalhos do Tribunal de Contas da União. Embora tenha aumentado o volume de sanções administrativas impostas a agentes públicos e privados, resta saber quais são as variáveis que levam atores a serem fiscalizados e condenados. Afinal, como a maior instituição brasileira de controle de contas conduz os seus trabalhos? O objetivo desta dissertação é, portanto, o de investigar as variáveis políticas e institucionais que aumentam a probabilidade de unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas.

O desempenho de uma instituição não deve ser avaliado a partir do aumento de condenações. O desempenho institucional também diz respeito ao modo como o resultado dos trabalhos da instituição varia segundo variáveis políticas. Em outras palavras, é indispensável verificar se variáveis políticas e institucionais estão associadas ao risco das unidades jurisdicionadas pelo TCU serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas (chance de sucesso). No presente trabalho, a variação das chances e da probabilidade de sucesso dos trabalhos do Tribunal é um indicativo de

variação de desempenho. Em outras palavras, afirmar que as chances e a probabilidade de sucesso variam segundo variáveis independentes de interesse (tratamento) é o mesmo que sustentar que o desempenho da instituição varia segundo as mesmas variáveis.

Merece atenção também o fato de que as condenações por irregularidade sempre envolvem casos de danos ao erário público federal. Quando os administradores públicos desrespeitam regras formais, sem que isso implique em dano ao erário público, os processos a eles vinculados são julgados como "regulares com ressalva"[9]. Em outras palavras, ambas as hipóteses testam a chance e a probabilidade das unidades jurisdicionadas serem condenadas a partir de critérios de eficiência, economicidade e efetividade, e não por descumprimento de regras formais sem qualquer vínculo a danos ao erário público federal.

Duas hipóteses principais serão testadas. A primeira hipótese utiliza variáveis políticas como variáveis independentes, enquanto a segunda insere variáveis institucionais. A primeira hipótese testa se as chances e a probabilidade de sucesso variam segundo o perfil dos ministros do Tribunal de Contas. Se o perfil dos atores que ocupam o cargo de ministro realmente interfere no desempenho do Tribunal, espera-se observar uma associação expressiva entre o perfil dos ministros e a probabilidade de ocorrer fiscalização e condenação. Os ministros relatores são responsáveis por fiscalizar unidades jurisdicionadas e instruir os processos, indicando se existem indícios de irregularidades antes do processo ser encaminhado a julgamento. Além de ter poder de escolha sobre as unidades que serão fiscalizadas, o ministro-relator pode encaminhar, segundo sua própria avaliação, os processos sem irregularidades para julgamento de relação, onde as contas são julgadas como regulares em bloco. Isto é, o ministro-relator pode diminuir a probabilidade de fiscalização e de condenação de certas unidades jurisdicionadas em comparação com outras.

A segunda hipótese testa se as chances e a probabilidade das contas serem julgadas como irregulares variam segundo a instituição responsável por iniciar as fiscalizações. Como será apresentado no terceiro capítulo, além do próprio TCU, fiscalizações também são provocadas por denúncias, solicitações do Congresso Nacional e por representação de outras instituições públicas. Para tanto, o presente trabalho aplica o modelo de dois estágios (modelo de Heckman) para evitar o viés de seleção. O viés de seleção seria provocado porque as unidades jurisdicionadas que não

[9] Brasil, 2012, art. 208

são selecionadas para a fiscalização também não são julgadas. Para corrigir o viés, o modelo de Heckman insere um fator de correção no segundo estágio, onde as chances de julgamento pela irregularidade das contas são testadas. O fator de correção – também conhecido como o inverso da razão de Mills – é gerado a partir do primeiro estágio, no qual são testadas as chances das unidades serem fiscalizadas.

O argumento central do trabalho é que o perfil dos ministros é menos relevante para determinar o desempenho da instituição, quando comparado a variáveis institucionais vinculadas ao tipo de iniciativa. Em outras palavras, a probabilidade das contas serem fiscalizadas ou julgadas como irregulares varia pouco segundo o perfil dos ministros. Por outro lado, as fiscalizações iniciadas pelo próprio TCU estão associadas à maior probabilidade de condenação de unidades no nível municipal. Ademais, em ambos os níveis municipal e federal a maior parte do volume de condenações é proveniente do próprio Tribunal de Contas, e não de iniciativas de outras instituições ou por parte de cidadãos comuns.

No próximo capítulo (capítulo 1), os estudos de ciência política que investigam os tribunais de contas serão revisados. Apesar do esforço pioneiro dos trabalhos da área, eles apresentam deficiências principalmente devido à carência de dados, o que não permitiu o desenvolvimento de análises mais amplas e sistemáticas. Consequentemente, apresentaram um diagnóstico pessimista quanto ao desempenho do TCU. O capítulo também apresenta informações relacionadas aos ministros do Tribunal, as quais passaram despercebidas pela literatura.

O segundo capítulo discute o desenvolvimento do atual desenho institucional do Tribunal de Contas da União. Os principais traços do desenho institucional do TCU foram acordados durante o processo constituinte de 1988, e contaram com a cooperação de integrantes dos maiores partidos. Expectativas vinculadas à capacidade técnica do Tribunal para exercer controle sobre recursos federais incentivaram os constituintes a conferir amplas atribuições à instituição, bem como um expressivo grau de autonomia e independência institucional. Após a constituinte, foram poucas as mudanças institucionais relevantes sobre o desenho da instituição.

O terceiro capítulo elabora um refinamento conceitual sobre o desenho institucional do Tribunal de Contas, e descreve o trâmite processual dentro da instituição. Além de organizar o debate sobre o desenho institucional do TCU, o refinamento conceitual pode contribuir para que limites impostos pelo desenho

institucional sejam diferenciados de problemas de desempenho, uma vez que apresenta de modo mais claro as medidas ao alcance do Tribunal e os instrumentos à sua disposição. A descrição acurada dos trâmites processuais, por sua vez, favorece o emprego de modelos probabilísticos compatíveis com o funcionamento do Tribunal de Contas.

O quarto capítulo explora os dados descritivamente e se encarrega de aplicar os testes de hipótese. Para evitar o viés de seleção, o modelo de dois estágios (modelo de Heckman) foi empregado. O primeiro estágio testa se as chances de uma unidade jurisdicionada ser fiscalizada variam segundo variáveis independentes aplicadas. A partir do primeiro estágio, um fator de correção é gerado e aplicado no segundo estágio, responsável por testar as chances das contas das unidades jurisdicionadas serem julgadas como irregulares.

Por último, os argumentos serão retomados na conclusão do trabalho. Muitas questões ligadas ao Tribunal de Contas merecem ainda mais investigações. No entanto, o presente trabalho trouxe importantes contribuições. Em primeiro lugar, reflete a pretensão de organizar o debate sobre os tribunais de contas, chamando a atenção dos pesquisadores para os aspectos teóricos do desenho institucional, sem os quais estudos futuros podem produzir analises enviesadas. Em segundo, realizou esforços para verificar se o desempenho do Tribunal varia de acordo com variáveis políticas e institucionais. Espera-se, ao final, que os resultados aqui descritos e discutidos aumentem o grau de conhecimento sobre uma das principais instituições de controle no âmbito do sistema político brasileiro.

Capítulo 1 – Os Tribunais de Contas na Ciência Política

Nesta seção revejo a literatura que tratou, direta ou indiretamente, dos tribunais de contas. Também foram considerados os estudos sobre os tribunais de contas subnacionais, já que fornecem pistas para que hipóteses sejam testadas. Muitos trabalhos não tiveram a pretensão inicial de inferir explicações sobre o desempenho dos tribunais de contas, mas acabaram defendendo a existência de nexos causais entre variáveis. Os trabalhos tiveram o mérito de explorar o assunto mesmo com limitada disponibilidade de dados. Em geral os estudos apresentam deficiências metodológicas e, por isso, permanecemos diante da necessidade de organizar melhor os elementos do debate, utilizar métodos mais adequados, e evidências e indicadores mais sistemáticos para entender como o TCU exerce seu papel.

A atuação do Tribunal de Contas da União é objeto de investigação relevante, devido à concentração de diversas atribuições de controle, bem como à sua autonomia e independência institucional. Entretanto nem sempre estes estudos têm como preocupação teórica primária analisar o desempenho dos tribunais de contas. Como saliento logo a baixo, três objetos de interesse foram discutidos nos trabalhos, a saber, o desenho institucional dos tribunais de contas, as relações entre os tribunais de contas e outras instituições, além de opiniões e percepções de atores relevantes sobre o funcionamento destas instituições.

O primeiro grupo de trabalhos investigou a relação particular que outras instituições estabelecem com o TCU. Figueiredo (2001), ao se preocupar com os trabalhos empreendidos pelas CPIs contra o Poder Executivo, restringiu-se ao papel marginal desenvolvido pelo TCU com as Comissões, omitindo o empenho do Tribunal no controle de outros atores políticos e agentes públicos. Taylor e Buranelli (2007) investigaram o desempenho e as relações presentes na rede formada por instituições de *accountability*, utilizando evidências insuficientes a respeito do TCU[10]. Estes trabalhos induzem o leitor a um diagnóstico enviesado do desempenho do Tribunal, uma vez que negligenciam outras prerrogativas exercidas pela instituição. No entanto, deram um passo importante ao apresentar pistas de que problemas de desempenho decorreriam dos limites impostos pelo próprio desenho institucional do Tribunal.

[10] Basicamente os autores descrevem limites do desenho institucional do Tribunal, mas não apresentam dados objetivos que confirmem os possíveis problemas de desempenho citados.

No mesmo grupo de trabalhos, outros especialistas adotaram uma visão menos pessimista das relações estabelecidas pelos Tribunais de Contas e outras instituições. Os novos diagnósticos propuseram que, apesar dos limites institucionais dos Tribunais de Contas, o desempenho do sistema de controle poderia ser melhorado a partir da cooperação entre instituições, seja através de parcerias entre os tribunais de contas subnacionais e as Assembleias Legislativas (Speck, 2013b), ou por meio da cooperação entre o TCU e unidades administrativas do governo federal (Olivieri et al., 2015). Apesar de reconhecer o progresso das ações empreendidas pelos órgãos de controle e, inclusive, identificar efeitos positivos sobre a administração pública (Olivieri et al., 2015), o aperfeiçoamento do sistema de *accountability* dependeria da coordenação entre as instituições.

O segundo grupo pretendeu discutir o desenho institucional dos Tribunais. Miranda (2004) tratou das disputas no processo constituinte de 1987-88 no que diz respeito ao desenho institucional do TCU. Embora sua pretensão inicial não fosse elaborar um modelo explicativo, argumentou que os dirigentes dos tribunais de contas – representados principalmente pelo TCU e pela ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas) – se articularam com alguns constituintes dentro e fora das subcomissões e comissões temáticas, conquistando êxito na maior parte de suas propostas. Embora não contassem com o apoio da maior parte dos constituintes, a atuação de atores políticos chaves[11] teria sido responsável pelo fortalecimento dos Tribunais de Contas[12].

Em parte de seu trabalho, Speck (2000) mostrou as mudanças no desenho institucional do TCU ao longo de sua história, da Primeira República e ao regime democrático de 1988. Embora não tivesse a intenção de explicar tais mudanças institucionais, o autor verificou como tais alterações acompanharam as mudanças de regime político[13]. Nagel (2000) fez uma descrição acurada do desenho institucional dos Tribunais de Contas, destacando suas atribuições, composição, critérios de julgamento de contas e relações interinstitucionais.

---

[11] Alguns dos atores seriam o presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães (PMDB-SP), e o quarto-vice-presidente da Comissão de Sistematização, Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP).

[12] Miranda (2004) destaca o novo critério de seleção dos ministros e a manutenção da vitaliciedade, responsáveis por conferir maior independência dos tribunais de contas ante os poderes Executivo e Legislativo, e o aumento do seu leque de atribuições.

[13] Explicar as mudanças do desenho institucional não era o principal objetivo do Trabalho de Speck, mas fornece um mapa útil sobre as mudanças do desenho institucional ao longo do tempo.

Moraes (2006) buscou analisar o processo de modernização dos tribunais de contas subnacionais a partir das novas demandas provenientes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo seu argumento, apesar da LRF ter aumentado os dispositivos com capacidade de auxiliar o papel de fiscalização exercido pelos TCs, os tribunais de contas não conseguiram adequar sua estrutura para atender as novas demandas. A estrutura operacional dos tribunais de contas subnacionais seria precária.

A literatura que toma o desenho institucional dos tribunais de contas como centro da análise geralmente não tem a pretensão de explica-lo. Ademais, a descrição do desenho institucional – do nível mais detalhado à exposição mais generalizada – deve passar por ajustes para que hipóteses sejam testadas. Para facilitar a operacionalização dos testes, atribuições podem ser classificadas como dispositivos de cooperação interinstitucional, e prerrogativas semelhantes podem receber novas classificações. O presente trabalho oferecerá uma classificação teórica adequada para desenho institucional do Tribunal que auxilie os testes de hipóteses (capítulo 3).

O terceiro grupo de estudos ofereceu um diagnóstico sobre a visão de atores estratégicos de diversos setores ligados aos tribunais de contas subnacionais, a fim de apresentar perspectivas de reforma (ABRÚCIO, ARANTES e TEIXEIRA, 2005). Embora não tenham a pretensão de explicar a mudança de desempenho dos tribunais de contas, as opiniões dos atores entrevistados fornecem pistas para a construção de hipóteses.

O último grupo de estudos analisou o desempenho dos tribunais de contas. Este grupo pode ser dividido em três subtipos de trabalhos, a partir das variáveis independentes que seleciona para explicar o desempenho dos tribunais de contas. Embora o objetivo destes estudos nem sempre tenha sido encontrar uma explicação, introduziram argumentos com nexos causais entre variáveis independentes específicas e indicativos de desempenho dos tribunais.

Em primeiro lugar, alguns analistas argumentam que mudanças legais exógenas foram responsáveis por mudanças de desempenho positivas. Mais especificamente, as alterações legais se referem à Constituição de 1988, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009; TEIXEIRA, 2010). Esses trabalhos apresentam uma expectativa nada promissora a respeito da performance dos dirigentes dos tribunais. De um lado, os integrantes dos

tribunais de contas agiriam como forças de veto[14] às reformas legais progressistas (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009). De outro, quando ações progressivas dos membros dos tribunais são identificadas, estas seriam apenas respostas aos constrangimentos impostos por alterações legais (TEIXEIRA, 2010). No entanto, esta literatura não apresenta evidências suficientes que sustentem algum nexo causal entre as alterações legais e os resultados. Embora insiram atores na análise, não observam as ações empreendidas por estes agentes que estariam vinculadas às reformas legais mencionadas[15].

Em segundo lugar, alguns estudos explicam o desempenho institucional dos tribunais de contas pela agência. Teixeira (2004) identificou que, no caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, os dirigentes da instituição exerceram maior ou menor controle sobre as contas dos governos segundo sua proximidade com correntes políticas específicas, e não segundo critérios técnicos e legais. Outros argumentaram que o grau de competitividade eleitoral e a participação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas são variáveis importantes para explicar a desempenho dos tribunais (FIGUEIREDO, MELO e PEREIRA, 2005; MELO, FIGUEIREDO e PEREIRA, 2009). Apesar da iniciativa de inserir variáveis políticas na análise, a validade dos modelos estatísticos empregados é questionável. Primeiro porque não apresentam evidências de que os indicadores utilizados para representar variáveis dependentes e independentes são compatíveis com o desenho institucional de cada tribunal de contas estadual[16].

---

[14] Para estes autores, antigos costumes e hábitos conservadores fariam com que atores políticos e integrantes dos tribunais de contas se comportassem como forças de veto às reformas institucionais progressistas.

[15] Esta literatura apenas especula sobre as ações empreendidas pelos autores.

[16] Segundo a Constituição Federal de 1988 os dispositivos do Tribunal de Contas da União "aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios" (BRASIL, 1988c, art. 75). Em outras palavras, os constituintes deixaram a cargo dos governos estaduais e municipais a definição das normas que dariam forma ao desenho institucional dos tribunais de contas subnacionais. Provavelmente, os tribunais de contas possuem regras institucionais bem diferentes entre si. Os autores citados empregam indicadores que envolvem traços institucionais qualitativamente diferentes, o que contraria os pressupostos necessários para validar os modelos estatísticos empregados. Em primeiro lugar, para estimar o impacto sobre o grau de ativismo dos TCs, alguns modelos aplicam como variável dependente a razão entre o número de auditorias e o número de unidades jurisdicionadas, uma vez que, segundo os autores, todas as unidades jurisdicionadas obrigatoriamente deveriam receber auditorias pelo menos uma vez. Quanto maior o número de auditorias que excedessem o número de auditorias obrigatórias, maior seria o grau de ativismo. No entanto, os autores não apresentam nenhuma evidência de que todos os TCs têm esta obrigação institucional. No caso do TCU, por exemplo, não há nenhuma regra que obrigue a instituição a fiscalizar todas as unidades administrativas sujeitas a sua jurisdição. Outro exemplo se refere ao emprego de *dummies* que representam à presença ou à ausência de procuradores de carreira nos tribunais de contas. Provavelmente, as prerrogativas dos procuradores variam entre os TCs, o que torna as dummies qualitativamente diferentes mesmo quando assumem o

Melhor dizendo, é possível que o conteúdo das variáveis seja qualitativamente diferente entre os estados, e não apenas o valor assumido pela variável em cada unidade de observação. Segundo porque também empregam modelos logísticos, que fornecem estimadores medidos como logaritmo da razão de chances, sem convertê-los para razão de chances e estimar probabilidades preditas. Desse modo, os estimadores não são passíveis de interpretação, exceto no que se refere à direção positiva ou negativa da associação entre as variáveis.

Speck (2000b) identificou que, após a Constituição de 1988, mudanças importantes relacionadas à organização interna dos trabalhos partiram de dentro do próprio Tribunal. Em contrapartida, Teixeira e Alves (2011) argumentaram que a nova identidade institucional dos integrantes do TCU teria alterado o caráter de seu desempenho institucional, passando de controle da legalidade para o controle sobre a corrupção. No entanto, não apresentaram evidências suficientes para sustentar a existência desta identidade institucional.Estes trabalhos salientam a importância das ações desempenhadas pelos atores de dentro e de fora dos tribunais de contas. Ao mesmo tempo em que os integrantes dos tribunais de contas recebem constrangimentos externos, oriundos principalmente das instituições representativas, também podem exercer suas prerrogativas de maneira proativa. Se variáveis políticas são importantes para explicar o desempenho dos tribunais de contas, indicadores ligados à proximidade de seus dirigentes (ministros) com forças políticas devem ser construídos, visando o teste de hipóteses. Por outro lado, os canais de acesso que os tribunais de contas estabelecem com outras instituições e com a sociedade civil devem ser identificados para verificar como e quanto os atores externos influenciam o desempenho dos tribunais.

Em terceiro lugar, outros estudos sugerem que padrões de desempenho são explicados pelo próprio desenho institucional. Em sua análise comparativa entre instituições de controle de contas na América Latina, Melo (2007) utilizou traços institucionais como indicativos de desempenho. Assim, supõe que modelos institucionais que contam com garantias para seus integrantes e que não dependem de outras instituições para impor sanções teriam um bom desempenho institucional. No entanto, traços institucionais não necessariamente culminam em resultados previsíveis.

---

mesmo valor (valor igual a 1, quando existem procuradores de carreira). No caso do TCU, por exemplo, a participação dos procuradores não é obrigatória em muitos dos processos conduzidos pela instituição.

Certamente regras institucionais impõem constrangimentos e incentivos a atores, como a literatura neoinstitucionalista apontou. No entanto, devemos analisar como os atores agem dentro dos parâmetros institucionais, a fim de verificar o grau de influência das regras do jogo.

Identificar se padrões de desempenho decorrem da performance de agentes ou de limites impostos pelo desenho institucional é um desafio analítico. Speck (2013c), por exemplo, levantou uma série de problemas de desempenho que seriam decorrentes do próprio desenho institucional dos tribunais de contas.

Evidências empíricas insuficientes e pouco sistemáticas fazem parte da literatura que almeja explicar o desempenho dos tribunais de contas. A baixa disponibilidade de dados foi, sem dúvida, o principal obstáculo para os trabalhos. No entanto, o esforço pioneiro destes estudos oferece um valioso leque de hipóteses a serem testadas, principalmente no que se refere à inserção de variáveis políticas.

O diagnóstico elaborado pela maior parte dos estudos apresenta uma visão pessimista do desempenho dos dirigentes dos TCs. Os tribunais de contas não teriam a iniciativa de manter cooperação com outras instituições (TAYLOR e BURANELLI, 2007; SPECK, 2013b), e suas ações seriam provocadas por disputas políticas em vez de critérios técnicos (TEIXEIRA, 2004). Por sua vez, indicativos de maior desempenho seriam evidências de constrangimentos externos, e não do empenho dos integrantes dos tribunais (LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009; TEIXEIRA, 2010).

Os trabalhos deixam algumas pistas a respeito do que poderia ter incentivado os especialistas a avaliar o desempenho dos dirigentes dos TCs com pessimismo. A primeira pista se refere ao fato de que nenhuma das contas dos presidentes da República foi rejeitada pelo Tribunal de Contas da União ao longo de sua história, assim como dificilmente os tribunais de contas estaduais rejeitam as contas dos seus respectivos governadores (FIGUEIREDO, 2001; PESSANHA, 2010, 2009). No entanto, o fato é que os tribunais de contas não exercem controle apenas sobre as contas do presidente. Em 2014, por exemplo, o número de unidades jurisdicionadas pelo TCU ultrapassou a marca de doze mil. Se os Tribunais de Contas são sensíveis às pressões de chefes do executivo, isso não significa que também sejam suscetíveis às mesmas pressões quando tentam exercer controle sobre outras unidades jurisdicionadas.

A segunda pista diz respeito à escolha política de parte dos dirigentes dos tribunais de contas. A Constituição Federal de 1988 determinou que a maior parte das vagas para ocupação de conselheiros e ministros fosse preenchida segundo a escolha do legislativo. No caso do Tribunal de Contas da União, seis ministros são indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o presidente da República escolhe três ministros que estarão sujeitos à aprovação do Senado, sendo dois deles necessariamente provenientes do corpo de auditores e do Ministério Público junto ao Tribunal, respectivamente.

No entanto, duas ressalvas devem ser feitas. A primeira ressalva se refere ao fato de que nem todos os ministros escolhidos pelo Congresso Nacional são políticos de carreira. Alguns deles percorriam uma carreira técnica externa ao Tribunal de Contas no momento de sua escolha. A segunda ressalva diz respeito ao fato, pouco conhecido, de que técnicos de carreira do próprio TCU exerceram o cargo de Ministro Substituto. Os Ministros Substitutos não agem apenas em caso de vacância dos ministros escolhidos pelas instituições representativas. Devido ao grande volume de unidades jurisdicionadas pelo Tribunal, auditores eram escolhidos pela própria instituição para exercer o papel de ministro permanentemente. O quadro 1 apresenta o perfil e o partido de todos os ministros que atuaram no TCU entre 1988 e 2014.

Segundo o quadro 1, o número total de ministros com perfil técnico que atuaram no tribunal entre os anos de 1988 e 2014 foi semelhante ao número de ministros provenientes de carreira política no mesmo período – dezesseis ministros de carreira técnica e quinze de carreira política. Dos ministros com perfil técnico, dez faziam parte do quadro técnico do próprio TCU, enquanto seis foram escolhidos pelo Congresso entre técnicos externos ao Tribunal. Os três perfis estão relativamente bem distribuídos ao longo do tempo.

De qualquer forma, independentemente da quantidade de ministros de carreira política, ainda não está claro se o desempenho do TCU realmente se altera na presença de dirigentes de origem política. Vale lembrar que a Constituição de 1988 forneceu garantias institucionais para que os ministros fossem capazes de romper o vínculo com seus partidos de origem. Por que um ministro agiria segundo seus laços partidários do passado, uma vez que possuí garantias de independência institucional? Essas garantias seriam suficientes para manter os ministros independentes? A literatura também argumenta que a escolha dos ministros é essencialmente fruto de acordos políticos estabelecidos entre os congressistas, em vez de envolver a preocupação com o preparo e

a capacidade técnica dos selecionados. Por decorrência, tal situação conduziria ao desempenho insatisfatório do corpo dirigente do Tribunal.

Quadro 1 – Ministros do Tribunal de Contas da União que atuaram entre 1988 e 2014, por perfil e partido de origem

Data de posse	Data de saída	Ministro ou Ministro Substituto	Perfil	Partido
26/01/1976	28/09/2001	JOSÉ ANTÔNIO BARRETO DE MACEDO	Técnico de carreira do TCU	---
26/01/1976	08/11/1995	BENTO JOSÉ BUGARIN	Técnico de carreira do TCU	---
08/12/1977	24/06/1994	LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA	Técnico de carreira externo	---
21/09/1978	20/04/2006	LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA	Técnico de carreira do TCU	---
15/06/1982	16/04/1998	FERNANDO GONÇALVES	Carreira política	PDS
06/03/1985	25/12/2000	ADHEMAR PALADINI GHISI	Carreira política	PDS
12/03/1985	28/12/1998	CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA	Técnico de carreira externo	---
10/09/1987	06/06/1995	ÉLVIA LORDELLO CASTELLO BRANCO	Técnico de carreira do TCU	---
19/04/1988	26/06/2009	MARCOS VINÍCIOS RODRIGUES VILAÇA	Carreira política	ARENA
31/10/1988	23/06/1999	HOMERO SANTOS	Carreira política	PFL
08/11/1988	03/10/1997	PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA	Técnico de carreira externo	---
13/06/1990	---	OLAVO DUMMOND	Técnico de carreira externo	---
17/08/1994	25/08/2003	IRAM SARAIVA	Carreira política	PMDB
24/08/1995	02/07/2004	HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO	Carreira política	PFL
13/11/1997	04/04/2014	ANTONIO VALMIR CAMPELO BEZERRA	Carreira política	PTB
03/02/1998	10/09/2001	BENJAMIN ZYMLER	Técnico de carreira do TCU	---
20/01/1999	24/08/2006	ADYLSON MOTTA	Carreira política	PPR
13/04/1999	01/01/2015	WALTON ALENCAR RODRIGUES	Técnico de carreira do TCU	---
04/08/1999	13/11/2008	GUILHERME GRACINDO SOARES PALMEIRA	Carreira política	PFL
02/05/2001	09/08/2011	UBIRATAN DINIZ DE AGUIAR	Carreira política	PSDB
09/10/2001	01/01/2015	AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	Técnico de carreira do TCU	---
16/10/2001	01/01/2015	MARCOS BEMQUERER COSTA	Técnico de carreira do TCU	---
20/09/2005	01/01/2015	JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES	Carreira política	PP
03/01/2007	01/01/2015	AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA	Carreira política	PFL
14/03/2007	01/01/2015	RAIMUNDO CARREIRO SILVA	Técnico de carreira externo	---
31/03/2008	01/01/2015	ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO	Técnico de carreira do TCU	---
18/12/2008	01/01/2015	WEDER DE OLIVEIRA	Técnico de carreira do TCU	---
20/01/2009	01/01/2015	JOSÉ JORGE DE VASCONCELOS LIMA	Carreira política	PFL
01/10/2009	01/01/2015	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	Carreira política	PTB
20/10/2011	01/01/2015	ANA LÚCIA ARRAES DE ALENCAR	Carreira política	PSB
13/08/2014	01/01/2015	BRUNO DANTAS	Técnico de carreira externo	---

Fonte: elaborado pelo autor a partir de BRASIL (2008, 2015a, 2015b).

Todavia, isso não necessariamente significa que os ministros escolhidos tenham o desinteresse de controlar atores sob sua jurisdição. Embora seja possível que a causa da escolha dos ministros seja motivada por acordos políticos desvinculados de qualquer intuito de elevar a capacidade técnica do Tribunal, ainda é possível que, ao tomar posse,

o ministro escolhido tenha o interesse de exercer seu papel. Portanto, acordos políticos para a escolha de ministros não é evidência suficiente de que estes deixarão de exercer suas prerrogativas com veemência.

O última pista que parece ter incentivado a literatura a sustentar um diagnóstico pessimista do desempenho do Tribunal de Contas se refere às evidências limitadas que apontam para o insucesso do sistema de controle de contas para impor sanções (FIGUEIREDO, 2001; NAGEL, 2000; TAYLOR e BURANELLI, 2007). A cobrança de grande parte das sanções ratificadas pelo TCU depende do trâmite processual em outras instituições. Se os agentes condenados se negarem a cumprir as sanções aplicadas pelo Tribunal, caberá à Advocacia Geral da União a prerrogativa exclusiva de cobrá-los no sistema judiciário.

No entanto, problemas de desempenho do sistema de controle de contas não são sinônimos de problemas de desempenho do TCU. Afinal, indicadores de desempenho de outras instituições não devem ser tomados como evidências para analisar o desempenho do Tribunal de Contas. Como será argumentado no próximo capítulo, estudos devem analisar o desempenho das instituições dentro dos limites impostos pelo desenho institucional. Desse modo, será possível investigar se problemas ligados ao sistema de controle de contas estão vinculados ao desempenho dos integrantes das instituições ou aos limites do desenho institucional.

Ademais, os estudiosos da área ainda não conseguiram coletar dados sistemáticos e com maior amplitude em relação ao desempenho de outras instituições que participam do sistema de controle de contas. Também resta saber quais unidades jurisdicionadas condenadas pelo TCU reconhecem as penas impostas pela instituição, quitando os valores devidos sem recorrer ao sistema judiciário.

Neste capítulo, procurei salientar que a literatura sobre os tribunais de contas analisa resultados diferentes, e nem sempre pretende elaborar uma explicação causal, atendo-se mais a análises descritivas. E quando tentam sustentar algum nexo causal, geralmente apresentam deficiências metodológicas, com investigações pouco sistemáticas e evidências empíricas insuficientes. A disponibilidade de dados limitados certamente contribuiu para a predominância de diagnósticos pessimistas sobre o desempenho dos tribunais de contas. A disponibilidade de dados processuais detalhados pelo Tribunal de Contas é relativamente recente. As técnicas de coleta de grande

volume de dados (*webscraping*) utilizadas no presente trabalho também são recentes e ainda pouco utilizadas nas ciências sociais.

O presente trabalho pretende investigar como o Tribunal de Contas da União conduz seus trabalhos, principalmente a partir de variáveis políticas e institucionais. Mais especificamente, analisa quais variáveis aumentam ou diminuem a probabilidade dos jurisdicionados do Tribunal serem fiscalizados e terem suas contas julgadas como irregulares.

No próximo capítulo, serão apresentados os embates em torno do desenho institucional do Tribunal de Contas da União durante o processo constituinte de 1988, assim como as mudanças institucionais mais relevantes que foram incorporadas durante o novo regime democrático. O processo constituinte definiu os principais traços institucionais do TCU no que diz respeito ao controle de contas.

Capítulo 2 - O processo de desenvolvimento do desenho institucional do TCU

O presente capítulo discute o processo decisório em torno do desenho institucional do TCU durante o processo constituinte 1987-88, bem como as principais mudanças institucionais que foram incorporadas após a aprovação da Constituição Federal de 1988. Como resultado de todo o processo constituinte, o TCU se tornou a grande instituição responsável pelo controle externo de valores e bens públicos federais, concentrando um leque variado de atribuições, além de considerável grau de independência e autonomia. O Tribunal tem jurisdição em todo o território nacional, e exerce suas atribuições de controle de contas sobre elevado leque de agentes públicos e privados que participam da administração de valores e bens públicos federais.

Após a aprovação da nova constituição federal, foram poucas as alterações relevantes sofridas pelo desenho institucional do TCU. Entretanto, essas mudanças não foram menos importantes. O quadro de ministros foi levemente alterado, a responsabilidade sobre as unidades jurisdicionadas pelo Tribunal foi repartida entre os relatores, e as unidades técnicas de controle se profissionalizaram.

O capítulo será divido em duas partes. A primeira envolve as disputas durante o processo constituinte, enquanto a segunda diz respeito às principais mudanças no pós-88.

2.1. O desenho do TCU definido pela Constituinte de 1987-88

Além de expor os traços institucionais da instituição, é igualmente importante apresentar o debate e as disputas que conduziram à sua definição. Quais eram as preocupações dos constituintes relacionadas ao controle de contas? O debate atual sobre TCU ainda apresenta alguma ligação com as preocupações do passado?

Como ressalta a escola do institucionalismo histórico, escolhas no passado podem implicar em resultados futuros. Às vezes, causas de curta duração produzem resultados de longa duração (PIERSON, 2004, cap. 3, THELEN, 2003). Em outras ocasiões, atores adaptam suas estratégias devido à existência de constrangimentos introduzidos por arranjos institucionais prévios. Em outras palavras, *positive feedbacks* ou *self-reinforced mecanisms* seriam responsáveis pela persistência de resultados (THELEN, 1999).

O presente trabalho não se encarrega de verificar se fatores precedentes foram os únicos responsáveis por mudanças no desempenho do Tribunal de Contas. No entanto, até certo ponto é possível sustentar se fatores do passado foram responsáveis por manter ou limitar alguns dos resultados de desempenho. Como salientado anteriormente, alguns problemas do sistema de *accountability* institucional levantados pela literatura estão ligados aos limites impostos pelo próprio desenho institucional do Tribunal de Contas. O exame das matérias referentes ao desenho institucional do TCU na ANC pode contribuir para explicar estes limites. Afinal, por que os constituintes optaram por um modelo de controle externo que, apesar de concentrar amplas atribuições, deveria delegar ao Congresso Nacional a prerrogativa de julgar casos específicos? A ilustração abaixo simplifica o argumento.

$$\boldsymbol{Constituinte} \rightarrow \begin{matrix} \boldsymbol{Desenho} \\ \boldsymbol{institucional} \end{matrix} \rightarrow \begin{matrix} \boldsymbol{Limites\ de} \\ \boldsymbol{desempenho} \end{matrix}$$

Os ministros do Tribunal agiram como grupo de interesse no processo constituinte, encaminhando suas propostas e tentando obter apoio dos constituintes. Por outro lado, as discussões dos constituintes em torno do desenho institucional do Tribunal foram marcadas por consensos e dissensos. Duas perguntas iniciais devem orientar a análise. A ação dos ministros como grupo de interesse afetou claramente o resultado final? Ou a explicação desse resultado reside unicamente nas disputas entre os constituintes?

Os constituintes dos maiores partidos, preocupados em manter um sistema de controle financeiro externo eficiente, foram motivados a conferir um amplo leque de atribuições e autonomia ao Tribunal de Contas, uma vez que, ao contrário dos atores políticos, essa instituição dispunha de experiência institucional. Embora conferissem autonomia ao Tribunal, impuseram limites que julgaram suficientes para evitar que o órgão se sobrepusesse à soberania do Congresso Nacional. E diga-se de passagem que, independentemente da posição ideológica, os grandes partidos cooperaram para esse resultado. Apenas a aprovação do dispositivo da vitaliciedade merecerá uma explicação mais específica.

A pesquisa se deu em cinco etapas de investigação. Na primeira etapa, as relações partidárias e as estratégias adotadas pelos ministros do TCU foram investigadas. Na segunda, as regras dos regimentos internos foram revisadas. Na terceira, os debates constituintes que envolveram diretamente a elaboração do desenho institucional do TCU foram estudados, a fim de observar as propostas e os conflitos entre atores políticos. Na quarta etapa, os anteprojetos e projetos de todas as fases do processo foram comparados para observar as alterações que ocorreram em cada etapa, bem como as votações das emendas aprovadas. Por fim, jornais da época com reportagens sobre o tema foram pesquisados.

A partir da análise das propostas inseridas nos projetos (quarta etapa descrita acima), três dimensões foram classificadas para compreender a trajetória percorrida na definição do desenho institucional do Tribunal. A primeira se refere ao escopo de atribuições do TCU. A segunda, a autonomia, seria a possibilidade de exercer uma atividade por livre iniciativa. A última, a independência, seria a possibilidade de não sofrer a interferência de terceiros durante a execução de trabalhos no seu cotidiano. Embora autonomia e independência possam ser confundidas entre si, são duas dimensões distintas. Quando uma atividade iniciada pelo Tribunal está em andamento, por exemplo, e atores externos interferem na sua execução por força, ameaça ou recompensa, pode-se dizer que não há independência, embora a autonomia esteja preservada.

No capítulo 3, os dispositivos do desenho institucional do Tribunal de Contas serão classificados em mais dimensões, não somente a partir de dispositivos constitucionais, como também da lei orgânica do TCU. Por enquanto a classificação é um pouco mais limitada, porque os constituintes estavam preocupados basicamente com as três dimensões classificadas acima. As três dimensões estavam vinculadas à pretensão de criar mecanismos de controle eficientes sobre a gestão de valores públicos federais sem comprometer, todavia, a soberania do Congresso Nacional.

As três dimensões possuem uma relação próxima, uma vez que qualquer uma delas pode influenciar a outra. Se um dispositivo constitucional, por exemplo, criar a possibilidade de o Tribunal realizar atividades por livre iniciativa, uma proposta que aumente o escopo de atribuições do Tribunal também aumentará sua autonomia, uma vez que poderá decidir por priorizar uma atividade à outra. No entanto, se apenas lhe for permitido cumprir atividades solicitadas pelo Congresso, aumentar o escopo de

atribuições não implicará em maior autonomia, porque o Tribunal dependerá da provocação de outra instituição. Num segundo caso hipotético, se os ministros não tiverem independência institucional e sofrerem pressões durante o cumprimento de suas funções, provavelmente optarão por diminuir sua própria autonomia ao iniciar prerrogativas que não entrem em conflito com outros atores políticos.

2.1.1. Os ocupantes do cargo de ministro do TCU durante a Constituinte

Ao longo de todo o processo constituinte, nove ministros compuseram o Tribunal de Contas da União. Antes de ocuparem o cargo de ministros, a maioria deles possuía vínculos próximos à situação governista do Regime Militar. Cinco deles, inclusive o presidente do TCU, foram deputados federais pela ARENA, e ocuparam importantes cargos no Congresso ou no partido[17]. Dois ministros estavam inseridos em carreiras burocráticas em instituições sujeitas às intervenções do governo, mais especificamente, o Banco do Brasil e o próprio TCU[18]. A única exceção foi o ministro Thales de Albuquerque Ramalho, ex-deputado federal pelo MDB (BRASIL, 2008).

Todos os ministros do Tribunal de Contas contavam com experiência política prévia no que diz respeito ao funcionamento e a disputas internas em instituições representativas. E, com exceção de um ministro, todos possuíam, no passado ou naquele momento, algum vínculo com os constituintes do PFL ou do PDS – partidos que surgiram a partir da antiga ARENA.

Apesar da divulgação pública das regras regimentais e da distribuição das relatorias antes do início dos trabalhos, os ministros prioritariamente não adotaram a estratégia de buscar apoio dos atores políticos que mais concentraram instrumentos de poder durante o processo, a saber, os relatores da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e da Comissão de Sistematização. Como veremos a seguir, embora as relatorias fossem compostas por integrantes da esquerda do PMDB, os ministros buscaram o apoio de políticos ligados à Arena, provavelmente devido aos vínculos políticos estabelecidos no passado.

---

[17] Os cinco ministros antigos filiados são Fernando Gonçalves (Presidente do TCU durante a constituinte), Luciano Brandão Alves de Souza, Alberto Hoffmann, Adhemar Paladini Ghisi e Jorge Vargas.

[18] Ewald Sizenando Pinheiro antes tomar posse de ministro no Tribunal, fez sua carreira burocrática na própria instituição, que durante o Regime Militar estava sujeita a intervenções do Governo Federal. Mário Pacini, por sua vez, ocupou altos cargos no Banco do Brasil entes da nomeação como ministro.

A próxima seção mostra que, segundo os ministros do TCU, suas propostas estavam de comum acordo com os demais tribunais de contas subnacionais[19]. Entretanto, apesar de se proferirem como representantes de todos os tribunais de contas, as discussões e as preocupações dos constituintes levantadas durante os debates envolveram mais o controle externo sobre valores públicos federais do que a gestão de recursos nos demais níveis de governo. Provavelmente a preocupação dos constituintes de priorizar o nível federal incentivou os ministros do TCU a aproveitaram a ocasião para dar maior atenção às suas preocupações particulares.

2.1.2. As fases do Processo Constituinte e as disputas em torno do Tribunal de Contas

Foram três as fases de elaboração dos trabalhos durante o processo constituinte. Sob as regras do primeiro regimento interno, tanto nas subcomissões quanto nas comissões temáticas, o ocupante do posto de relator seria o responsável por aprovar ou rejeitar, inteira ou parcialmente, as emendas propostas pelos constituintes. Em seguida, as emendas aprovadas e as rejeitadas pelo relator seriam votadas em blocos[20] em sua respectiva subcomissão ou comissão temática. Com a alteração do regimento interno, o poder do relator na Comissão de Sistematização diminuiu. Em um primeiro momento, o relator da Comissão de Sistematização poderia rejeitar ou aprovar emendas propostas pelos constituintes, mas sem alterar o sentido original de seu conteúdo. Em seguida, constituintes poderiam propor destaques para a votação de emendas separadamente, desde que apoiados por no mínimo 187 constituintes. Os destaques em separado estariam sujeitos a aprovação por maioria absoluta de votos em plenário, o que, a princípio, conferia poder às maiorias[21].

Antes de começarem os trabalhos, a composição dos postos dirigentes de todas as comissões já estava determinada pelo que ficou conhecido como o “grande acordo” (MEDEIROS, 2013). Portanto, os atores políticos e muitos dos grupos de interesse que atuaram no processo provavelmente estavam conscientes das dificuldades de conciliar apoios durante todo o processo constituinte. No caso dos Tribunais de Contas, a Subcomissão foi dirigida por forças políticas de direita ligadas ao antigo Regime

[19] BRASIL (1987, p. 127-128).
[20] BRASIL (1987b).
[21] BRASIL (1988b).

Militar. A Segunda Comissão Temática e a Comissão de Sistematização, ao contrário, foram dirigidas por forças de esquerda.

A seguir serão analisadas as fases do processo constituinte em torno das disputas empreendidas sobre o modelo de controle externo.

Estratégias adotadas na Subcomissão

A Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira foi presidida por João Alves (PFL) e contou com a atuação do Relator José Luiz Maia (PDS), ambos de partidos sucessores da ARENA. Segundo o regimento interno, o relator elaboraria um anteprojeto, para o qual emendas seriam propostas individualmente por parlamentares, as quais poderiam ser aceitas ou rejeitadas pelo relator. Tanto o novo anteprojeto quanto as emendas rejeitadas seriam votados separadamente em bloco. Se não aprovado o anteprojeto, a próxima comissão decidiria sobre o assunto.

Dada a experiência política dos ministros do TCU, é plausível supor que eles estavam conscientes das regras regimentais e do acordo referente à ocupação dos postos dirigentes nas comissões. Sabiam que sob praticamente as mesmas regras regimentais, o constituinte José Serra ocuparia o cargo privilegiado de relator na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (próxima comissão). Embora houvesse a possibilidade do anteprojeto da subcomissão ser drasticamente alterado na próxima Comissão, os ministros do Tribunal de Contas apresentaram suas propostas logo na primeira etapa.

Durante os debates na Subcomissão, a pedido do constituinte Messias Góis (PFL), antigo Secretário-Geral do Tribunal de Contas de Sergipe, o ministro presidente Fernando Gonçalves e o ministro Alberto Hoffman do TCU se pronunciaram aos constituintes sobre a fiscalização financeira exercida pelos Tribunais de Contas. Os ministros do TCU se apresentaram como representantes de todos os tribunais de contas, federal e subnacionais.

Em geral, os ministros apresentaram um discurso conciliador e propostas que aparentemente não colidiam com o interesse da maioria dos constituintes. Segundo os ministros, o Congresso deveria retomar o controle e o poder decisório, suprimidos durante o Regime Militar[22]. O Tribunal de Contas, sobretudo, deveria estar integrado ao

[22] Não apenas nas discussões sobre o sistema de fiscalização financeira, mas em quase todos os debates da Assembleia Nacional Constituinte, o tema da soberania do Congresso era evidente.

Congresso Nacional, conferindo-lhe o embasamento técnico que lhe faltava. Argumentaram, inclusive, que não tinham a intenção de opinar sobre questões políticas, concentrando sua atenção sobre o diagnóstico dos problemas atuais do sistema de fiscalização financeira e soluções possíveis de serem empreendidas. O princípio sustentado era o da eficiência. Segundo Fernando Gonçalves, presidente do TCU:

> *"Precisamos, efetivamente, de uma integração do trabalho eficiente do Tribunal de Contas com o trabalho eficiente do Congresso Nacional... O Tribunal está umbilicalmente ligado ao Poder Legislativo, para oferecer a sua colaboração. Fizemos um julgamento técnico, V. Ex. fazem um julgamento público, um julgamento político. Temos, então, de dar embasamento técnico como a mim faltou, no tempo em que fui Deputado, para poder exercer com eficiência e eficácia o mandato que, honrosamente, V. Ex. possuem... [E que] resulte a Constituição com que o povo sonha e que irá refletir a cultura, o pensamento mais amplo do Constituinte eleito, que sem dúvida alguma, represente a vontade do povo brasileiro... O Tribunal de Contas quer estar ligado, umbilicalmente, ao Poder Legislativo, sobretudo nesta hora, em que a Constituinte está em marcha, para a glória e o conceito cada vez maior do País, no concerto das Nações".* (BRASIL, 1987, 3ª Reunião, p. 140).

Contudo, as propostas dos ministros que foram endereçadas aos constituintes não acompanharam por completo o seu discurso. De um lado, embora as propostas e questões levantadas pelos ministros estivessem vinculadas aos tribunais subnacionais, estavam mais ligadas a problemas institucionais do plano federal[23]. De outro, embora os ministros reconhecessem o status superior do Congresso Nacional, as propostas estavam ligadas à pretensão de obter mais atribuições e maior autonomia.

O resumo das propostas – que não danifica o sentido integral da exposição do ministro Alberto Hoffmann – é apresentado no quadro 2. O quadro classifica as propostas segundo o tipo de atribuição, autonomia e independência. Uma mesma

[23] Inclusive, durante a sétima reunião da subcomissão, o Ministro Alberto Hoffmann admite que o consenso com os demais Tribunais não é total, ao afirmar que havia o desejo vincular o Tribunal de Contas a um capítulo dentro do Título do Poder Judiciário, e também a pretensão de adquirir um capítulo próprio na Constituição. No entanto, acabaram manifestando o desejo de parte dos tribunais de vincular, na Carta Constitucional, ao Congresso.

proposta pode se relacionar com mais de uma dimensão, dependendo das emendas que acompanharem o projeto.

Quadro 2 - Propostas dos ministros do TCU à Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira

Autonomia / Fiscalização / Julgamento / Sanções	Controle externo do Congresso exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.
	Tribunal de Contas com jurisdição em todo o País.
	Controle do Congresso sobre a administração pública direta e indireta (com o auxílio do Tribunal de Contas).
Fiscalização	Parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do Governo da União, a serem julgadas pelo Congresso.
	Apreciação das Contas do Governo da União pelo Tribunal.
	Inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
	Fiscalização das entidades supranacionais de cujo capital social o Poder Público Participe.
Julgamento	Julgamento, pelo Tribunal de Contas, dos atos e das contas da administração, direta e indireta, responsável por dinheiros bens e valores públicos.
	Julgamento, para fins de registro, dos atos de nomeação para cargos, e de concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões.
Sanção	Aplicação de sanções previstas em Lei.
	Em caso de ilegalidade, definição de prazo para correções, e sustação da execução do ato, caso não o Tribunal não seja atendido.
Autonomia	Prestação de informações sobre fiscalização, auditorias e inspeções pelo Tribunal ao Congresso Nacional.
	Informações prestadas pelo Tribunal ao Congresso referentes a decisões sobre legalidade de despesas e irregularidade de contas.
	Definição de normas para o exercício do controle externo a serem fixadas pelo próprio Tribunal.
	Organização interna por iniciativa própria (escolha de Presidente, composição de cargos, regimento interno, liberdade administrativa).
	Subdivisões institucionais internas a serem definidas em Lei.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da 7ª Reunião, da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL, 1987, p. 127-128).

Vale ressaltar que, como argumentou Miranda (2009), os ministros se omitiram em relação a qualquer definição de como deveria ser feita a sua própria seleção, com o argumento de que não estavam interessados em opinar sobre matérias de caráter político, as quais seriam de competência legítima dos constituintes. Segundo o ministro Alberto Hoffmann:

> *"A definição da forma de organização do Tribunal, bem como do processo de nomeação e das prerrogativas de seus ministros,*

> *constituem matéria de natureza política, cabendo à soberania da Assembleia Nacional Constituinte sobre elas decidir"* [24].

Seria difícil aceitar que o Tribunal de Contas não teria interesse sobre o modo de seleção dos ministros. Quanto a este ponto, não há evidências empíricas suficientes para inferir seus reais interesses.

O constituinte Messias Góis (PDS) se destacou durante os debates sobre o sistema de fiscalização na subcomissão. Como mencionado anteriormente, Messias Góis ocupara o cargo de Secretário-Geral do Tribunal de Contas de Sergipe, além de ter participado da antiga ARENA, assim como os membros de seu partido e os ministros do TCU que estavam presentes. Além de convidar os ministros para expor suas preocupações aos membros da subcomissão, nenhuma das propostas defendidas por Messias Góis estava em desacordo com as propostas do TCU. Durante os debates, inclusive, declarava frequentemente seu apoio aos ministros do Tribunal, e defendia o fortalecimento dos Tribunais de Contas como a melhor solução para sanar os problemas do sistema de controle financeiro[25]. Segundo Góis:

> *"A condição humana diz da fraqueza... Como não temos uma fita métrica para medir caracteres, nem encontramos nas prateleiras dos supermercados honestidades à venda, é necessário que haja um poder, um organismo de certo modo colocado fora da paixão política, mesmo que seus membros, como ocorre no Brasil – e é bom que ocorra – tenham vindo, a maioria, da classe política, porque sabem avaliar o momento..."* [26]. (BRASIL, 6ª Reunião, p. 130).

Ao contrário dos ministros do TCU, Messias Góis não se eximiu de declarar sua preferência sobre o modo de seleção dos ministros. Contrário à seleção por concurso, propunha que o Executivo deveria escolher os ministros, estes sujeitos à aprovação do Congresso. Alguns constituintes dos partidos PFL e PDS declararam seu apoio aos

[24] BRASIL, 1987, 7ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, p. 128.
[25] Os Tribunais de Contas, segundo seu argumento, seriam instituições neutras e apolíticas, e teriam a capacidade técnica necessária para desenvolver os trabalhos de controle financeiro.
[26] BRASIL, 1987, 6ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, p. 130.

ministros do Tribunal e ao constituinte Messias Góis, inclusive o relator José Luiz Maia, também membro do PDS[27].

Não só nos debates realizados na Subcomissão, mas também em todo o processo constituinte, quase todos os constituintes concordaram com o fortalecimento da fiscalização financeira a ser empreendida pelo Tribunal de Contas[28]. No caso da subcomissão, os constituintes concordavam com a necessidade de fortalecer o Tribunal para sanar os problemas de fiscalização externa. Todos também concordaram que o Tribunal deveria estar subordinado à soberania do Congresso. Eles apenas se dividiam quanto aos limites que deveriam ser impostos ao Tribunal. Ademais, os constituintes estavam sob um dilema. De um lado, quanto mais poder conferiam ao Tribunal, mais longe estaria a soberania do Congresso perante esta instituição. Por outro, a intervenção excessiva do Congresso poderia produzir um desenho institucional ineficiente.

O Tribunal de Contas contava com um recurso importante: possuía quase que exclusivamente a experiência e o conhecimento técnico da fiscalização financeira. Como se tornará mais evidente nas próximas seções, entre os constituintes que discursaram sobre a matéria, os integrantes dos maiores partidos apresentaram publicamente sua preferência em fortalecer o TCU por meio de ajustes institucionais, em vez de substituí-lo por outro modelo de controle externo.

De início, o anteprojeto do relator, José Luiz Maia (PDS), estava de acordo com quase todos os pontos levantados pelos ministros do Tribunal de Contas e por Messias Góis. A única proposta rejeitada pelo anteprojeto foi a prerrogativa de registrar e julgar as nomeações para cargos públicos e concessões de aposentadorias, reformas e pensões. No entanto, o relator decidiu acrescentar medidas que fortaleciam as atividades do Tribunal, mas com alguns limites. Em casos de irregularidade, o Tribunal poderia impor multa proporcional ao dano causado ao patrimônio, inabilitação para o exercício da função pública de cinco a quinze anos, e débitos com eficácia de sentença e título executivo. O controle interno de cada poder também deveria assegurar a eficácia do controle externo, comunicando irregularidades ao TCU, sob pena de responsabilidade

[27] Os constituintes que declararam discursaram na Subcomissão apoiando ou elogiando a dedicação os ministros do TCU e o constituinte Messias Góis são: o presidente da subcomissão João Alves (PFL), José Luiz Maia (PDS), Furtado Leite (PFL).

[28] Apenas dois constituintes propuseram a extinção do Tribunal de Contas. Jutahy Magalhães (PSDB) apresentou a proposta de criar uma Auditoria Geral na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (BRASIL, 9.ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, p. 200), e o constituinte João Natal (PMDB) propôs posteriormente em Plenário a substituição do Tribunal de Contas, por uma Auditoria Geral do Congresso.

solidária em caso de omissão. Para impor mais limites, em caso de contrato sustado a parte prejudicada poderia solicitar recurso ao Congresso – mas sem efeito suspensivo –, e previa-se a elaboração posterior de lei regulatória, que deveria ser elaborada por iniciativa do próprio Tribunal ou por qualquer casa do Legislativo. Outro ponto importante inserido no anteprojeto era a nomeação dos ministros pelo Presidente da República, e a aprovação da vitaliciedade e de outras garantias. Como inovação, o Congresso exerceria fiscalização com base em aspectos de eficácia, eficiência, economicidade e legitimidade através do TCU. Todas as normas se aplicariam aos tribunais subnacionais.

Após a elaboração do anteprojeto do relator, constituintes dos maiores partidos entraram em desacordo, inter e intrapartidariamente, quanto à forma de indicação dos ministros – até então baseada na escolha pelo Executivo e aprovação pelo Congresso (dimensão de independência). Adhemar de Barros Filho (PMDB) criticou a proposta, ao afirmar que os candidatos deveriam ser escolhidos por voto majoritário do Legislativo, a fim de que se preservasse o desempenho das investigações do Tribunal sobre o Executivo. Jossé Freire (PFL), por sua vez, para evitar interferência do Executivo e preservar o caráter de auxiliar do Congresso, defendeu a independência do Tribunal pela seleção por concurso público. Já Messias Góis (PFL) argumentava que o concurso público poderia alocar pessoas não capacitadas na função. Para garantir a presença de ministros capacitados, Góis propunha a escolha pelo Executivo, mas com a aprovação do congresso para evitar a interferência do Executivo[29]. José Luiz Maia (PDS) tinha receio em deixar para definir em lei complementar a normatização de exercício do controle do Congresso devido às incertezas futuras[30].

O anteprojeto da subcomissão foi votado em bloco e aprovado. Ambos os conjuntos de emendas aprovadas e rejeitadas pelo relator foram aprovados respectivamente por 57,1% e 52,6% dos constituintes contra 42,9% e 47,4% de ausências. Exceto por um constituinte do PDC, os votos de aprovação do anteprojeto partiram de constituintes do próprio PDS. O grande número de ausências pode ser um indício de que constituintes descontentes estariam interessados em alterar o conteúdo do projeto na próxima comissão, cuja relatoria viria a ser ocupada por José Serra (PMDB).

[29] BRASIL, 1987, 11ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira.
[30] BRASIL, 1987, 7ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira.

Afinal, porque se empenhar em modificar um projeto que poderia ser facilmente alterado na próxima etapa?

Nova composição de forças na Comissão Temática

Segundo as regras regimentais, o trâmite dos trabalhos nas comissões temáticas seria semelhante ao das subcomissões. A partir do anteprojeto produzido na subcomissão, o relator da Comissão seria responsável por organizar os novos pedidos de emendamento, aprovando-os ou rejeitando-os livremente. Em seguida submeteria a nova versão à votação por maioria absoluta em bloco. A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças foi presidida por Francisco Dornelles (PFL) e, ao contrário da subcomissão anterior, contou com um relator considerado de esquerda, o constituinte José Serra (PMDB).

Durante as reuniões formais da segunda Comissão, os debates a respeito dos Tribunais de Contas foram extremamente escassos. Outros assuntos de ordem financeira foram privilegiados nas discussões. As justificativas anexadas às propostas de emendamento são as principais evidências do posicionamento dos constituintes durante os debates da Comissão, além dos pareceres do relator que justificavam a rejeição ou aprovação das emendas.

Foram inúmeras as emendas propostas por constituintes. Com exceção de uma proposta, todos reconheciam que o exercício do controle externo deveria ser realizado pelo Tribunal de Contas. O conteúdo de muitas emendas era semelhante e, como o regimento interno possibilitava a aceitação parcial de emendas, é difícil encontrar a verdadeira origem de cada proposta aceita pelo relator[31]. As poucas emendas aprovadas de autoria claramente identificável partiram exclusivamente de constituintes do PDT e PMDB, considerados de esquerda[32]. De qualquer forma, fica claro o papel crucial do relator que, no primeiro momento, poderia selecionar o que fosse mais oportuno.

Quanto ao escopo de atribuições, algumas mudanças fortaleciam o Tribunal, enquanto outras o enfraqueciam. Na área de fiscalização, o novo anteprojeto aumentou

[31] Ademais, muitas das emendas procuravam substituir expressões visando apenas aumentar a clareza do conteúdo, sem alterar o sentido da medida.
[32] Como salientado anteriormente, dada a heterogeneidade e a grade dispersão da posição ideológica dos membros do PMDB, não é possível inferir claramente que os constituintes citados eram realmente de esquerda.

os atores sujeitos à prestação de contas e os critérios para julgar o uso do erário público[33], mas os recursos repassados pela União a outras esferas de governo só poderiam ser fiscalizados se estivessem dispostos em forma de convênio. Quanto ao julgamento, o Tribunal também passaria a fiscalizar por critérios subjetivos – não mais exclusivos do Congresso – de eficiência, eficácia, economicidade, legalidade e legitimidade. No que diz respeito à aplicação de sanções, o Tribunal não poderia mais inabilitar agentes para exercício de cargo público em caso de irregularidades.

O novo anteprojeto também impôs limites à autonomia e à independência do TCU. Em primeiro lugar, o Congresso poderia compulsoriamente solicitar serviços de parecer técnico em casos de suspeitas de irregularidades ou abusos, e o Tribunal teria a obrigatoriedade de informar suas atividades ao Congresso por meio de relatórios anuais. Em segundo, apenas um terço dos ministros, indicados pelo Presidente da República com aprovação do Congresso, seria vitalício. Os outros dois terços, escolhidos pelo Congresso, ocupariam cargos não eletivos por seis anos não renováveis.

O constituinte Messias Góis (PDS), que estava em sintonia com a maior parte das propostas dos ministros do TCU, obteve pouco sucesso na Comissão presidida por José Serra (PMDB). A única medida atendida foi a exclusão do uso de concurso público como critério de seleção dos ministros. As demais emendas propostas por Messias Góis, quando não rejeitadas, eram aprovadas "parcialmente" de modo a alterar seu conteúdo original[34].

De forma geral, os constituintes desejavam que houvesse fortes sanções a atores responsáveis por irregularidades que causassem prejuízos aos cofres públicos. Contudo, havia incertezas sobre a intensidade das sanções que deveriam ser delegadas ao Tribunal de Contas. Ao ser questionado pelo constituinte João Natal (PMDB) – o qual defendia multas mais fortes – o relator, José Serra (PMDB) expôs sua preocupação:

> *"Estou inteiramente de acordo quanto ao espírito e quanto à sua preocupação. No entanto, poderiam ser aplicadas às discriminações das sanções aqui apresentadas, são excessivas e seriam mais próprias*

[33] Segundo o novo projeto qualquer pessoa física ou jurídica estaria sujeita a prestação de contas, e todos que trouxessem perda ao erário seriam julgados.

[34] Não obteve êxito nas tentativas de definir como deveriam atuar os controles internos, e de aumentar o escopo de fiscalização do Tribunal para cobrir não apenas os convênios, mas também todos os recursos repassados pela União a estados e municípios. Também buscou retirar matéria que previa a elaboração de Lei regulatória por iniciativa do Congresso, e conferir o direito à auto-organização do Tribunal internamente, mas não obteve sucesso.

> *de uma legislação infraconstitucional... Se eu acolhesse a emenda de V. Ex.ª, a meu ver, cometeria um equívoco, porque entraria num detalhamento e numa qualificação de sanções que me parecem precipitadas numa reflexão maior mais apropriados a uma legislação infraconstitucional. Ao mesmo tempo, reconheço que o artigo, tal como está, poderia ser melhorado"* [35].

O constituinte Cid de Sabóia de Carvalho (PMDB) também mostrou sua preocupação com a intervenção do TCU sobre a autonomia dos governos subnacionais. Todavia, para o relator, José Serra (PMDB), este problema estaria sanado, porque o Tribunal só fiscalizaria recursos voluntariamente repassados pela União mediante convênio. Seu argumento reflete o receio de atribuir muito poder ao Tribunal de Contas:

> *"... não criamos um monstro. Poderemos ter criado até um insetozinho, mas não um monstro. Pelo que V. Ex.ª assinala, haveria esse monstro, caso realmente essa fiscalização se estendesse às transferências, aos recursos partilhados etc."* [36].

Como Miranda (2009) relatou, apenas um constituinte desta comissão, Jutahy Magalhães (PSDB), apresentou uma proposta para criação de uma Auditoria Geral da República, a qual não foi atendida. Segundo sua justificativa, a fiscalização financeira era ineficiente e o Congresso deveria ter um órgão mais subordinado às suas necessidades técnicas. O presidente do Senado deveria escolher o Auditor Geral com a aprovação das duas casas legislativas. No entanto, as demais propostas de emendas propunham ajustes às sugestões feitas pelos ministros sem pretender extinguir o Tribunal de Contas. O discurso de José Serra (PMDB) ilustra este ponto:

> *"Em primeiro lugar, porque creio que não se necessita de um dispositivo na Constituição para que o Congresso possa recorrer eventualmente a serviços de auditoria... Por outro lado, se há deficiência no trabalho do Tribunal de Contas, devemos procurar corrigi-lo, mais do que procurar criar outro órgão para suprir esse órgão que, supostamente, não está funcionando adequadamente"* [37].

---

[35] BRASIL, 1987, 9.ª Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, p. 203.
[36] Idem, p. 204.
[37] Idem, p. 200.

Tanto as emendas com parecer favorável e as emendas com parecer contrário do relator foram votadas em bloco. A Tabela 1 abaixo apresenta os votos por partido e a proporção de votos em relação às cadeiras do respectivo partido. Os três partidos maiores da Comissão – PMDB, PDS e PFL – somavam 82,0% dos votantes e quase todos os seus membros participaram da votação, aprovando o anteprojeto. Os únicos partidos contrários ao anteprojeto, com votos contrários ou com constituintes ausentes na votação, eram o PT, PDT e PCdoB, os quais somavam apenas 8,2% das cadeiras.

Tabela 1 - Votação segundo partidos do Anteprojeto do Relator na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

	PMDB	PFL	PDS	PDT	PT	PTB	PCB	PCdoB	PDC	Total
Sim	24	11	10	0	0	1	1	0	2	49
	88,9%	100,0%	83,3%	0,0%	0,0%	100,0%	50,0%	0,0%	66,7%	80,3%
Não	1	0	0	0	2	0	0	0	0	3
	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%
Abstenções	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%
Ausências	1	0	2	1	0	0	1	2	1	8
	3,7%	0,0%	16,7%	100,0%	0,0%	0,0%	50,0%	100,0%	33,3%	3,7%
Total	27	11	12	1	2	1	2	2	3	61
	44,3%	18,0%	19,7%	1,6%	3,3%	1,6%	3,3%	3,3%	4,9%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da 9ª Reunião da 9.ª Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (BRASIL, 1987).

O novo anteprojeto abarcava novas emendas vinculadas à preocupação de subordinar ainda mais o Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, sem negar a importância de um sistema de controle eficiente. Não apenas o relator, mas também 80,3% dos constituintes da Comissão – principalmente dos três maiores partidos – votaram em comum acordo independentemente de sua posição no espectro ideológico. E mais, a maioria dos constituintes da Comissão estava de acordo com a maior parte das propostas dos ministros do TCU, embora estabelecessem limites.

Vale ressaltar que as regras regimentais permitiam que o relator alterasse o anteprojeto quase que livremente. Naquele momento, se o anteprojeto não fosse aprovado pelos constituintes da Comissão, a próxima comissão decidiria sobre a matéria. A votação foi realizada em bloco. Portanto, não aprovar o anteprojeto devido a uma ou outra emenda rejeitada pelo relator significaria, para cada constituinte, negar todas as outras medidas. Entretanto, é razoável supor que se a maior parte dos

dispositivos desagradasse a maioria dos constituintes da Comissão, a rejeição do projeto, bem como o adiamento da decisão para Comissão de Sistematização, seriam alternativas viáveis.

As evidências indicam que, dentro dos constrangimentos das regras regimentais do processo constituinte, o passado institucional do Tribunal de Contas da União, marcado pela experiência do controle de contas, motivou os maiores partidos a cooperarem para a elaboração de um desenho institucional de controle de contas que conferisse ao TCU amplas atribuições nas três áreas do controle financeiro – fiscalização, julgamento e sanção –, além de espaço para autonomia. Até a segunda comissão a maioria dos constituintes não escolheu outro modelo institucional devido aos custos de transição. A final, os constituintes só teriam a ganhar com a manutenção do Tribunal, devido à experiência institucional do órgão. No entanto, para evitar o surgimento de um "monstro institucional" realizaram ajustes para limitar principalmente a autonomia do Tribunal em relação ao Congresso.

Não existem evidências suficientes para afirmar que as relações passadas entre os ministros do Tribunal e os partidos com integrantes sucessores à Arena – PDS e PFL – provocaram o resultado final. Afinal, o PMDB representou 44,3% da aprovação do anteprojeto e não possuía fortes vínculos com o TCU. Até aquele momento também não houve nenhuma pressão ou ameaça dos ministros para a aprovação do resultado da Comissão.

A Comissão de Sistematização

No dia 05 de janeiro de 1988, foi aprovado o novo regimento interno da Constituinte. Segundo as novas regras, em um primeiro momento os constituintes poderiam propor emendas de títulos, capítulos e dispositivos, coletiva ou individualmente – este último limitado a quatro emendas –, sujeitas a aprovação ou rejeição pelo relator, que estava proibido de alterar o sentido das propostas[38]. Em seguida, seria possível propor destaques para a votação de emendas em separado caso houvesse apoio de no mínimo 187 constituintes. Após a votação de capítulos e dos destaques, o grupo de emendas seria votado. Todas as votações seriam sancionadas por

[38] Para garantir a proibição de alterar o sentido das emendas originais, seus primeiros signatários deveriam assiná-las antes de submetê-las à votação (Brasil, 1988b, Parágrafo 2, Art. 3).

maioria absoluta. A princípio, as novas regras favoreciam a vontade majoritária do plenário.

Ulysses Guimarães (PMDB) presidiu a Comissão de Sistematização e o constituinte Bernardo Cabral (PMDB) ocupou a relatoria. Durante o período de apreciação de emendas, a ocupação de Bernardo Cabral (PMDB) no cargo de relator gerou poucas alterações sobre o desenho institucional do Tribunal. No entanto, mesmo pertencendo ao mesmo partido do relator anterior, José Serra (PMDB), ocorreram divergências. Basicamente, as atribuições do Tribunal de Contas aumentaram. O poder de fiscalização do Tribunal elevou-se, com a possibilidade de apreciar aposentadorias e pensões, e de acompanhar licitações, impugnando-as em qualquer fase em caso de irregularidades. A instituição também passou a ter autorização para fiscalizar qualquer recurso repassado pela União – não se limitando mais a convênios.

No entanto, a autonomia do Tribunal diminuiu. Qualquer cidadão poderia fazer denúncias e exigir completa apuração do Tribunal, e as exigências de comunicar suas atividades ao Congresso foram reforçadas. A questão de maior desacordo entre os constituintes, a vitaliciedade, também sofreu alteração. Parte dos ministros continuou a possuir cargos de mandato, mas em menor proporção – de um terço em vez de dois terços, do total de onze ministros.

Poucas foram as emendas referentes ao Tribunal de Contas encaminhadas à votação em Plenário. Apenas o PMDB, PFL e PDS conseguiram os 187 apoios necessários a propor emendas. Das emendas propostas, muitas foram retiradas por seus próprios autores e algumas tinham o mesmo sentido que outras.

Poucas foram as mudanças aprovadas. Quanto às atribuições, o TCU não estaria mais limitado a fiscalizar recursos por convênios em casos de repasses da União aos entes federados, podendo fiscalizar também acordos, ajustes e outros instrumentos. Em segundo, o Congresso aumentou sua intervenção sobre a autonomia do Tribunal de Contas. Em caso de irregularidades, contratos só poderiam ser quebrados pelo Congresso – a não ser que este não se manifestasse. Por outro lado, embora cidadãos comuns ainda pudessem realizar denúncias, não poderiam mais exigir providências do TCU, e o Ministério Público junto ao Tribunal não poderia mais solicitar inspeções e auditorias. Finalmente, para evitar a intervenção do Poder Executivo sobre a independência do TCU, o Presidente da República teria que escolher os ministros apenas entre o corpo técnico do Tribunal indicados em lista tríplice.

Os maiores partidos, portanto, cooperaram para obter as últimas alterações. Quando matérias não desagradavam à maioria absoluta dos constituintes, o resultado da Comissão anterior permanecia intacto. Majoritariamente, os constituintes dos maiores partidos – PMDB, PFL e PDS –, fizeram apenas pequenos ajustes sobre o resultado da Comissão anterior.

2.1.3. O Retorno da Vitaliciedade

Após o primeiro período de adequação da redação na Comissão de Sistematização, os ministros do Tribunal de Contas passaram a defender publicamente a vitaliciedade. Segundo entrevista do ministro Jorge Vargas, concedida ao jornal *O Estado de São Paulo*, em julho de 1988:

> *"Seria desejável também, que os Constituintes, através de emenda supressiva, restituíssem a vitaliciedade ao TCU, mantida desde a sua criação em 1891, como forma de preservação de sua independência para julgar, como acontece com todos os outros tribunais superiores".*[39]

Posteriormente, no dia 28 de julho o Presidente do TCU, Fernando Gonçalves informou à imprensa que o Tribunal, a partir de 10 de agosto do mesmo ano, iniciaria a "Operação Transparência", que pretendia fiscalizar repartições e empresas estatais quanto a licitações, contratos, contratação de pessoal, além de diárias e passagens (Folha, p. A 28, 29 de julho de 1988; Miranda, 2009). Ainda segundo o Ministro a "Operação Transparência" teria sido solicitada por José Sarney (PDS) [40]. (Folha, p. A 48, 9 de agosto).

A vitaliciedade foi, sem dúvida, a questão mais emblemática. Parte dos constituintes defendia o mandato limitado dos ministros para manter o Tribunal subordinado ao Congresso Nacional. Outros defendiam que, para manter a lisura das atividades do Tribunal, este não deveria estar sujeito a pressões políticas durante o cumprimento de suas prerrogativas. O discurso do constituinte João Agripino (PMDB) ilustra esta preocupação:

---

[39] Jornal O Estado de São Paulo, 07/07/1988, nº 34674, p. 2.
[40] Jornal Folha de São Paulo, 09/08/1988, p. A 48.

> *"É importante frisar, Sr, Presidente, Sr. Relator, que a função do Juiz é, através dos tempos, protegida pela vitaliciedade. Não se dá vitaliciedade ao funcionário, mas ao cargo. E importante fazer essa distinção, porque não será o indivíduo que será vitalício no cargo, mas o seu cargo. Para que ele possa desempenhar as suas funções judicantes é que deve ser protegido pela vitaliciedade... Tirar a vitaliciedade do Ministro do Tribunal de Contas da União é fazer com que ele perca a garantia de estar sob pressão, porque ele terá apenas um mandato de seis anos e terá que voltar à vida pública e, assim, estará sujeito a todo tipo de pressão ainda mais que assumimos a responsabilidade de indicar dois terços desses Ministros"* [41].

Victor Facione (PDS) também utilizava um argumento semelhante:

> *"... quer me parecer, a vitaliciedade, uma tradição de mais de cem anos na vida do nosso País, é uma condição que tem sido assegurada a todos os Membros de todas as Cortes, que têm a difícil missão de julgar, quer no Judiciário, quer nos Tribunais de Contas... A tranquilidade que os Ministros devem ter para o julgamento e apreciação das contas, está aí no exame do dia-a-dia de tudo quanto é tipo de pressão que se nota, que se apercebe na vida política administrativa do País"* [42].

Quando colocada em plenário, a emenda favorável à vitaliciedade foi rejeitada, dividindo os constituintes. Os líderes dos maiores partidos – PMDB, PFL, PDS e PDT – anunciaram publicamente sua orientação favorável à vitaliciedade às suas respectivas bancadas, mas não tiveram sucesso. A Tabela 2 apresenta o resultado da votação e a proporção de voto em relação ao número de cadeiras de cada partido. Segundo a tabela, os dois maiores partidos, PMDB e PFL, estiveram internamente divididos, e os pequenos partidos de esquerda foram contrários à vitaliciedade.

[41] BRASIL, 1988, Ata da 323ª Sessão, p.167-168.
[42] BRASIL, 1988, Ata da 324ª Sessão, p.182.

Tabela 2 – Votação sobre Vitaliciedade do 1º turno em Plenário

	PMDB	PFL	PDS	PDT	PT	PTB	PSDB	PCB	PCdoB	PDC	PL	PSB	PSC	Total
Sim	119	43	22	10	0	6	0	0	0	1	3	0	1	205
%	62,3	75,4	91,7	58,8	0,0	42,9	0,0	0,0	0,0	50,0	75,0	0,0	100,0	60,1
Não	69	14	2	6	16	8	6	3	3	1	1	3	0	132
%	36,1	24,6	8,3	35,3	100,0	57,1	100,0	100,0	100,0	50,0	25,0	100,0	0,0	38,7
Abstenções	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
%	1,6	0,0	0,0	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
Ausências	137	80	15	8	1	4	2	0	0	3	5	0	0	255
%	41,8	58,4	38,5	32,0	5,9	22,2	25,0	0,0	0,0	60,0	55,6	0,0	0,0	42,8
Total	328	137	39	25	17	18	8	3	3	5	9	3	1	596
%	55,0	23,0	6,5	4,2	2,9	3,0	1,3	0,5	0,5	0,8	1,5	0,5	0,2	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da 323ª Sessão (BRASIL, 1988, p. 168-170).

Segundo o Regimento Interno, qualquer dispositivo constitucional não poderia ser votado mais de uma vez. Entretanto, contrariando o regimento, dois dias após a votação referente à vitaliciedade, a questão foi posta novamente em plenário, contrariando os pequenos partidos de esquerda (Brasil, 1988b; Miranda, 2009). Apenas pequenos partidos de esquerda contestaram o descumprimento do regimento. A complacência da maior parte dos constituintes colaborou para sustentar a existência de um grande acordo. A tabela 3 mostra o resultado das votações e a proporção de concordância dentro de cada Partido. No total, 75,1% dos constituintes votaram favoravelmente à vitaliciedade. Os pequenos partidos de esquerda permaneceram contrários à vitaliciedade.

Tabela 3 - Votação sobre Vitaliciedade do 2º turno em Plenário

	PMDB	PFL	PDS	PDT	PT	PTB	PSDB	PCB	PCdoB	PDC	PL	PSB	PSC	Total
Sim	157	75	23	14	0	12	2	0	0	3	4	0	0	290
%	74,1	92,6	88,5	82,4	0,0	100,0	33,3	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	75,1
Não	54	6	3	3	15	0	4	3	3	0	0	3	1	95
%	25,5	7,4	11,5	17,6	100,0	0,0	66,7	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	24,6
Abstenções	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
%	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Ausências	116	56	13	8	2	6	2	0	0	2	5	0	0	210
%	35,4	40,9	33,3	32,0	11,8	33,3	25,0	0,0	0,0	40,0	55,6	0,0	0,0	35,2
Total	328	137	39	25	17	18	8	3	3	5	9	3	1	596
%	55,0	23,0	6,5	4,2	2,9	3,0	1,3	0,5	0,5	0,8	1,5	0,5	0,2	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da 327ª Sessão (BRASIL, 1988, p. 430-432).

A tabela 4 expõe com maior clareza as mudanças de voto de cada constituinte por partido entre a primeira e a segunda votação, além do saldo total da mudança – que representa a diferença entre as mudanças de voto para a aprovação e as mudanças para a rejeição[43]. Os resultados indicam que as mudanças ocorreram, principalmente, de ausência dos constituintes para voto favorável, principalmente nos dois maiores partidos, PMDB e PFL.

Tabela 4 - Mudança de voto por Partido do 1ª ao 2º turno em Plenário

	PMDB	PFL	PDS	PDT	PT	PTB	PSDB	PCB	PCdoB	PDC	PL	PSB	PSC	Total
Ausente → Sim	50	37	6	0	0	3	0	0	0	1	1	0	0	98
Ausente → Não	9	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Não → Sim	18	7	1	2	0	5	2	0	0	1	1	0	0	37
Não → Ausente	10	3	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Sim → Não	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6
Sim → Ausente	27	11	5	3	0	2	0	0	0	0	1	0	0	49
Saldo	83	53	9	4	0	10	2	0	0	2	3	0	-1	165
(%)	50,3	32,1	5,5	2,4	0,0	6,1	1,2	0,0	0,0	1,2	1,8	0,0	-0,6	100

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das 323ª Sessão (BRASIL, 1988, p. 168-170) e 327ª Sessão (BRASIL, 1988, p. 430-432).

Inicialmente, ambos os relatores da segunda comissão e da Comissão de Sistematização mostraram sua preferência por extinguir, pelo menos em parte, a vitaliciedade dos ministros. No entanto, quando a matéria foi encaminhada à votação em Plenário, a orientação dos líderes dos maiores partidos era a de aprovar a vitaliciedade. Os líderes só conseguiram suficiente apoio de suas bancadas quando encaminharam a matéria novamente ao Plenário, contrariando o Regimento Interno.

A única evidência observável que ocorreu entre a rejeição da vitaliciedade pelo Relator da Comissão de Sistematização e o novo projeto, e que pudesse explicar a mudança do resultado, foi a "Operação Transparência" do TCU solicitada por José Sarney. No caso da vitaliciedade, as relações próximas entre os ministros do Tribunal de Contas da União e os ex-Arenistas, bem como a estratégia de pressionar os constituintes, surtiram efeito. A ampla auditoria que o TCU pretendia iniciar poderia comprometer a carreira de muitos atores políticos, devido às atividades que seriam objeto de fiscalização, tais como licitações, contratos, contratação de pessoal, e até

[43] São consideradas mudanças para a rejeição ambas as situações em que os constituintes mudam seus votos de sim para não e de sim para ausente.

mesmo diárias e passagens. Inicialmente os relatores do PMDB não concordaram com a vitaliciedade. Apenas mudaram de posição após o anúncio da Operação Transparência.

Mas o retorno da vitaliciedade também dependeu da negociação e mobilização entre os líderes dos maiores partidos e suas bancadas. Afinal, quando a questão da vitaliciedade foi encaminhada pela primeira vez ao Plenário, a maioria dos constituintes não a aprovou. Após o veto, as lideranças mobilizaram suas bancadas novamente para aprovar a vitaliciedade dos ministros, mesmo contrariando o regimento.

O novo modelo de controle de contas preservou o Tribunal de Contas da União como instituição responsável por fiscalizar e julgar agentes públicos responsáveis por gerir recursos federais, além de impor sanções quando pertinente[44]. O Tribunal de Contas não somente continuaria avaliando a compatibilidade entre a administração dos gestores e as normas legais, como também passou a julgar as contas públicas a partir de critérios subjetivos, como os de legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade.

Embora a instituição tivesse o status de auxiliar do Poder Legislativo, também conseguiu autonomia institucional para iniciar fiscalizações sem a necessidade prévia de ser provocada por outras instituições. Dados os recursos finitos do Tribunal, apenas teria que dividir o espaço conferido à sua autonomia com as solicitações de caráter compulsório do Congresso Nacional referentes a fiscalizações e a prestação de informações. A atribuição de escolher os ministros do TCU continuou a cargo das instituições representativas. Dois terços seriam escolhidos pelo Congresso Nacional, enquanto os demais seriam escolhidos pelo Presidente da República, sujeitos a aprovação do Congresso[45]. No entanto, os ministros do Tribunal conquistaram o principal dispositivo constitucional necessário para garantir sua independência institucional diante das instituições representativas: a vitaliciedade.

2.2. Mudanças Institucionais Pós-Constituinte

Nesta seção, serão apresentadas as principais mudanças institucionais do Tribunal de Contas da União que ocorreram após a aprovação da Constituição Federal

[44] Como apresentado na seção anterior, em caso de comprovada irregularidade, contratos só poderiam ser desfeitos pelo Congresso, por exemplo. Apenas se o Congresso não se manifestasse sobre a irregularidade no cumprimento do contrato, o TCU poderia aplicar sanções.

[45] Entre os ministros escolhidos pelo Presidente da República, sendo dois deles deveriam ser selecionados alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo TCU, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

de 1988, e que estão vinculadas à proposta do presente trabalho. Não cabe à seção elaborar uma descrição pormenorizada de todas as mudanças institucionais pós-constituinte. Serão ressaltadas apenas as alterações que têm alguma relação aos testes que serão empreendidos no capítulo 4.

A Lei Orgânica do TCU, que regulamenta as atividades da Instituição, foi aprovada em 1992. Seu projeto inicial foi elaborado pelo próprio Tribunal de Contas em 1989. Em suma, nenhum dos traços do desenho institucional acordado na constituinte sofreu alteração de sentido quando a nova lei foi aprovada. A nova lei estabeleceu de modo preciso o trâmite que as fiscalizações deveriam percorrer até o seu julgamento final, bem como a organização e repartição de atribuições entre os integrantes do Tribunal de Contas. O trâmite dos trabalhos do Tribunal será apresentado no capítulo 3.

Houve três mudanças institucionais relevantes após o processo constituinte. A primeira mudança diz respeito ao exercício de atribuições pertencentes ao cargo de ministro por auditores do próprio Tribunal de Contas. Em caso de vacância ou ausência dos ministros, os auditores seriam convocados para ocupar provisoriamente o posto de ministro, segundo o critério de antiguidade do cargo. Mesmo quando não convocados para substituir os ministros, auditores poderiam ser designados a exercer a função de relator, instruindo os processos provenientes de fiscalizações[46]. Até 2008, dois auditores exerciam o papel de relator. Posteriormente, uma nova legislação aumentou para três o número de auditores que poderiam exercer relatoria[47]. Como será ressaltado no capítulo 3, o relator possui prerrogativas que o tornam capaz de diminuir a probabilidade de condenação de alguns processos.

Como ressaltado no capítulo anterior (capítulo 1), a literatura especializada não têm visto com bons olhos o caráter político da composição dos tribunais de contas. No entanto, além dos técnicos do TCU escolhidos pelo presidente da república para o cargo de ministro, alguns auditores exercem prerrogativas próprias do cargo de ministro. A relatoria dos processos é um exemplo. Isso significa que, mesmo que os ministros com perfil político mantenham vínculos partidários do passado, não necessariamente formarão maioria para impor maiores custos aos integrantes de partidos adversários.

A segunda mudança institucional que merece destaque se refere à distribuição de unidades jurisdicionadas entre os ministros. O TCU dispõe de uma lista que contém

[46] Brasil (1992, art. 63 e 78, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992).
[47] Brasil (2008, Lei 11.854, de 3 de dezembro de 2008).

todas as unidades administrativas que participam da gestão de bens e valores públicos federais. A lista é atualizada a cada dois anos. Até o ano de 1992, todas as unidades eram distribuídas entre os ministros por sorteio. A partir de 1993 as unidades foram agrupadas em 11 listas vinculadas a unidades técnicas específicas do Tribunal. Cada uma das listas é sorteada entre os ministros e auditores, para que eles atuem como relatores dos processos de fiscalização. Em 2008, com o aumento do número de auditores, mais um cargo de ministro substituto foi criado, e, consequentemente, o número de listas aumentou para 12.

A lei orgânica que regulamenta o Tribunal de Contas permitiu que os dirigentes da instituição organizassem a distribuição de seus trabalhos internamente. Provavelmente, os ministros do Tribunal distribuíram as unidades em listas, para que as unidades técnicas de controle do próprio TCU não estivessem sob o comando de dois relatores. Desse modo, o conflito entre ministros divergentes poderia ser evitado.

Certamente o sorteio das unidades jurisdicionadas entre os relatores também diminui o poder dos ministros de selecionar as unidades que serão fiscalizadas. Cada ministro pode solicitar à unidade técnica de controle sob sua supervisão apenas a fiscalização de unidades jurisdicionadas inseridas em sua lista. No capítulo 4, testes serão empreendidos para verificar se a probabilidade de fiscalização das unidades jurisdicionadas varia segundo o perfil do ministro.

A terceira mudança está vinculada à segunda, a saber, a especialização das unidades técnicas do TCU. Speck (2000b) já havia identificado que as secretarias de controle externo do Tribunal de Contas se desenvolveram de modo compatível às mudanças institucionais da administração pública federal. Não cabe no presente trabalho fazer uma descrição minuciosa do desenvolvimento técnico das secretarias do Tribunal. Todavia, cabe ressaltar que as secretarias de controle mantiveram sua compatibilidade em relação às instituições da administração pública.

Segundo o anexo 1, por exemplo, em 2014 as secretarias de controle externo encarregadas de fiscalizar instituições no plano federal estavam divididas em quatro áreas. Cada uma destas áreas, por sua vez, apresentavam subdivisões. Além disso, outras 26 secretarias estavam encarregadas de fiscalizar unidades jurisdicionadas no nível estadual e municipal.

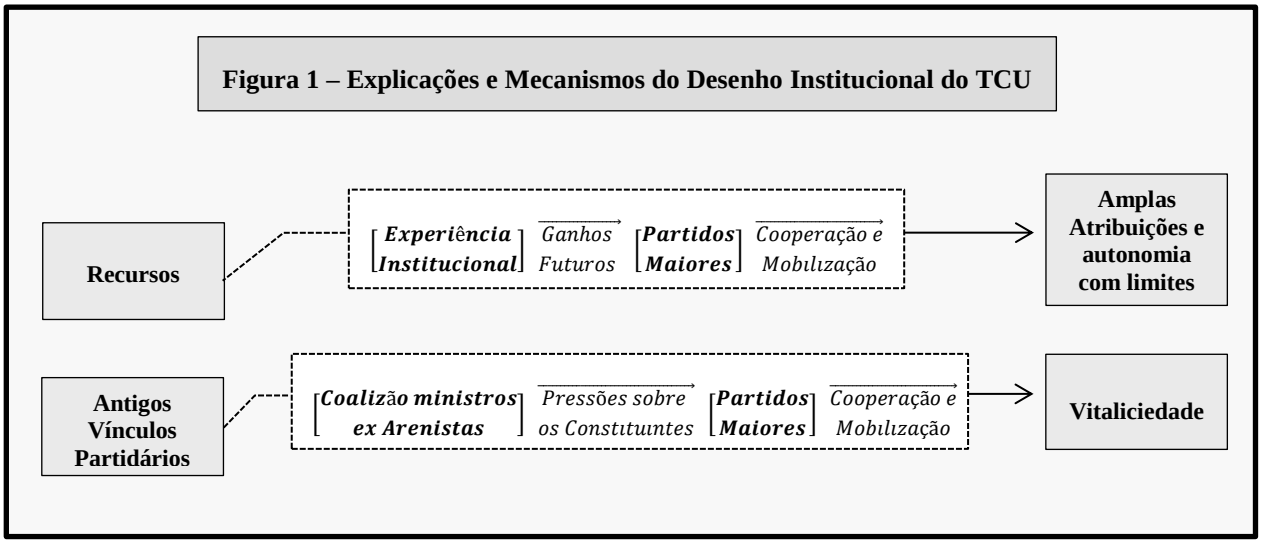
Foram poucas as mudanças do desenho institucional do TCU após o processo constituinte de 1988. Sob quase os mesmos limites institucionais, o número de condenados pelo Tribunal aumentou ao longo do tempo (gráfico 1). Em outras palavras, sob os mesmos limites institucionais, o desempenho do Tribunal variou ao longo do tempo. Não seria pertinente investigar o desempenho do TCU somente a partir do número de fiscalizações e condenações por ano, uma vez que tal procedimento levaria em conta poucas unidades de observação. Uma estratégia analítica adequada para avaliar a associação entre desempenho da instituição e variáveis políticas seria analisar como as probabilidades de fiscalização e de condenação variam sob o mesmo desenho institucional. Desse modo, cada unidade jurisdicionada passível de fiscalização seria representada por uma unidade de observação. Os próximos capítulos fornecerão tratamento adequado à questão.

2.3. Considerações finais sobre o desenvolvimento do desenho institucional

Dois elementos marcaram decisivamente o processo constituinte no que diz respeito ao modelo institucional de controle externo de contas. Em primeiro lugar, o Tribunal de Contas da União contava com um importante recurso: experiência institucional sobre o controle de contas. Essa experiência institucional, que a maior parte dos políticos profissionais não possuía, motivou os constituintes a manter o TCU com um amplo leque de atribuições, para manter um sistema de controle externo eficiente. No entanto, estabeleceram limites ao Tribunal, principalmente na direção de aplicar ajustes para limitar sua autonomia. Este resultado só pôde ser efetivado por meio da cooperação entre os maiores partidos independentemente de sua posição no espectro ideológico e através da mobilização de suas bancadas.

Em segundo, a vitaliciedade foi reinserida na Constituição por pressões do TCU e devido ao apoio de forças ligadas a antiga Arena. Tanto os relatores da segunda Comissão e da Comissão de Sistematização quanto a maioria dos constituintes em Plenário foram contrários à vitaliciedade. O único fator observável que ocorreu antes das votações em plenário e que poderia alterar o resultado foi a ameaça feita pelo TCU através da “Operação Transparência”, que supostamente fiscalizaria ações de quase todos congressistas. Essa grande ação fiscalizatória contou com o apoio do presidente da República e antigo integrante da Arena, José Sarney. Constituintes do PFL e PDS já

concordavam com a vitaliciedade e apoiaram os ministros do Tribunal durante os trabalhos da subcomissão (primeira etapa). O apoio de integrantes do PMDB quanto à aprovação da vitaliciedade só foi conquistado no final do processo, através da negociação entre os maiores partidos e da mobilização de suas bancadas. A figura 1 ilustra o argumento.



Fonte: elaborado pelo autor.

Os discursos dos constituintes destacam duas de suas preocupações. Em primeiro lugar, a eficiência institucional no controle de contas públicas. Em segundo, a manutenção da soberania do Congresso Nacional em relação à instituição que viria a ser responsável pelo controle de contas – no caso, o TCU. No que diz respeito à gestão de recursos públicos, geralmente atores políticos racionais tem o desejo de manter outros atores sob seu controle, mas evitam criar mecanismos de controle externo sobre si mesmos. Por isso, havia o desejo de manter uma instituição com experiência no controle de contas, contanto que limites institucionais fossem preservados. As divergências entre os constituintes ocorriam sobre quais os limites que deveriam ser impostos ao TCU.

Qualquer análise referente ao desempenho do Tribunal de Contas deve considerar o desenho institucional que foi acordado no processo constituinte. Muitas das dificuldades de controlar as contas públicas provêm de limites do próprio desenho institucional do Tribunal, e não de variáveis políticas ligadas às características de seus integrantes e às suas relações com outras instituições. Por isso, o desempenho do TCU deve ser analisado dentro dos limites institucionais impostos pelos constituintes.

Após o processo constituinte, foram poucas as mudanças institucionais relevantes. O conteúdo do projeto de lei que viria regulamentar a instituição foi desenvolvido pelo próprio Tribunal. O trâmite dos trabalhos internos, bem como a divisão de atribuições entre os integrantes, foram os principais objetos tratados pela nova lei.

Sem dúvida, a mudança institucional mais relevante foi designar a auditores do Tribunal de Contas o exercício de funções próprias do cargo de ministro. Alguns auditores poderiam desempenhar o papel de relator, responsabilizando-se pela instrução de processos provenientes de fiscalizações, além de ter poder de voto durante o julgamento dos processos em caso de ausência de ministros. Mais tarde estes relatores receberam poder de voto nas decisões.

Outras mudanças relevantes partiram do próprio Tribunal de Contas, tais como a distribuição das unidades jurisdicionadas em listas e a compatibilidade das unidades técnicas de controle em relação às unidades administrativas responsáveis pela gestão de recursos federais. Estas mudanças estão ligadas à tentativa de aumentar a eficiência da instituição e de evitar conflitos entre os relatores, os quais passaram a ter responsabilidade quase que exclusiva sobre um conjunto bem definido de unidades jurisdicionadas.

No próximo capítulo, serão discutidos o desenho institucional do Tribunal de Contas da União em termos teóricos, bem como o trâmite entre as fases de fiscalização e julgamento das contas. De um lado, é necessário identificar a correspondência entre as dimensões teóricas ligadas ao controle de contas e os traços do desenho institucional do Tribunal, a fim de organizar o debate acadêmico e de empreender análises mais inteligíveis. De outro, os tramites processuais do tribunal devem ser descritos, para a aplicação de testes probabilísticos compatíveis.

Capítulo 3 – Refinamento conceitual e o funcionamento do TCU

O presente capítulo se encarrega de elaborar um refinamento conceitual a respeito do controle institucional das contas públicas e descrever o trâmite processual que as fiscalizações percorrem no interior do próprio Tribunal de Contas. O refinamento conceitual é necessário para estabelecer uma correspondência entre as preocupações teóricas e os dispositivos institucionais concretos dos quais o Tribunal usufrui. Desse modo, é possível verificar se os problemas do TCU decorrem de seu desenho institucional ou de seu desempenho.

Além disso, a descrição detalhada dos trâmites do Tribunal pode contribuir para a aplicação de modelos explicativos que façam sentido. Para que variáveis políticas possam ser inseridas na análise, é necessário identificar em quais pontos de tramitação elas atuam.

3.1. Refinamento conceitual: assegurando inteligibilidade e operacionalização das variáveis

São muito numerosos os dispositivos e normas do Tribunal de Contas da União. Tratar o desenho do Tribunal como um tipo ideal (MELO, 2007) pode distorcer sua descrição, uma vez que algumas normas podem ser consideradas mais importantes que outras. As garantias institucionais dos ministros e a capacidade de iniciativa própria, por exemplo, são frequentemente consideradas como mais importantes do que regras técnicas ligadas à fiscalização ou ao escopo de jurisdicionados quando tipos ideais são empregados. O presente capítulo oferece como alternativa analítica uma classificação traços institucionais do Tribunal, contanto que estejam vinculados ao controle de contas. É comum a literatura sobre os tribunais de contas, assim como estudos referentes a outras instituições de *accountability*, apresentarem três problemas quanto à classificação.

Em primeiro lugar, diferentes nomenclaturas são conferidas a atribuições similares, sem nenhuma distinção mais precisa. Desse modo, os termos inspeção, fiscalização, monitoramento, controle, investigação, correções, medidas cautelares, sanções são introduzidos com sentidos diferentes pelos vários trabalhos na área (MELO, 2007; MIRANDA, 2004; NAGEL, 2000; TAYLOR e BURANELLI, 2005). Grande parte dessa confusão conceitual ocorre porque a literatura se limita a reproduzir as

nomenclaturas legais, e como estas variam de uma instituição de controle para outra, e nem são exaustivas em relação às funções que designam, as classificações se tornam ainda mais confusas. O fato é que constituintes e legisladores não adotam nomes pensando em futuras classificações de traços institucionais e na operacionalização de testes de hipóteses a serem aplicados pelos pesquisadores. Por isso, é necessário classifica-los de modo inteligível com vistas à operacionalização.

Segundo, a mesma literatura não estabelece diferenças entre autonomia e independência institucional. Estes termos são usados como sinônimos e, em outros casos, um mesmo rótulo é dotado com mais de um significado.

Por último, outras feições ligadas à coordenação interinstitucional são confundidas com prerrogativas. Desse modo, previsões normativas de coordenação interinstitucional, como prestar informações, consultas e opiniões ao Congresso, são tratadas como atribuições.

A resolução destes problemas conceituais possibilita identificar se questões de desempenho são decorrentes do desenho institucional, de um lado, ou do empenho dos integrantes do Tribunal e de outros acontecimentos externos, de outro. Para avançar na compreensão do controle de contas de modo analítico, bem como no conhecimento de outras instituições de *accountability*, é preciso verificar se falhas apontadas se referem a limites do desenho institucional ou a outros fatores. Por isso, uma classificação mais inteligível e sistemática deve ser feita, com a finalidade de operacionalizar os testes de hipóteses.

O quadro 3 classifica os traços do desenho institucional do Tribunal em três dimensões: atribuições, relações interinstitucionais e o campo de jurisdicionados. A classificação foi realizada a partir da literatura e das normas legais que compõem o desenho do TCU[48]. Normas estritamente administrativas que não possuem nenhuma relação com o papel de *accountability* institucional não foram contempladas no quadro 3.

A primeira dimensão está relacionada às atribuições da Instituição. Entende-se por atribuições os papeis ou funções designadas ao Tribunal de Contas no exercício do controle externo de contas. Embora tal classificação aparentemente seja óbvia, ainda é

[48] Mais especificamente, as normas do desenho institucional estão definidas na Constituição Federal de 1988, e na Lei Orgânica do Tribunal de 1992.

importante para se diferenciar das normas ligadas à coordenação interinstitucional inseridas no desenho institucional. As atribuições se dividem em três grandes áreas: fiscalização, julgamento e sanção. Cada uma das áreas, por sua vez, subdivide-se em outras – o que é importante para o teste de hipóteses.

Quadro 3 – Classificação dos traços do desenho institucional do TCU

Atribuições		**Relações interinstitucionais**	**Jurisdicionados**	
Fiscalização ou Supervisão	Monitoramento	Autonomia	Esfera de Governo	Federal
	Inspeções e investigações			Estadual
				Municipal
Julgamento	Critérios (objetivo e subjetivo)	Independência	Tipo de atores	Políticos
	Tipo de Foro			Burocráticos
				Privados
Sanção	Perda ou ressarcimento de valores	Coordenação interinstitucional	Tipo gestão de recursos	Recursos Humanos da Administração Pública
	Perda de direitos			Transferências Constitucionais
	Medidas de prevenção e recomendação			Contratos
	Danos à reputação			Outros repasses federais

Fonte: elaborado pelo autor.

O primeiro grupo de atribuições está ligado a atividades de fiscalização ou supervisão[49], cuja finalidade é obter informações da administração de bens e valores públicos federais e organiza-las para averiguar possíveis desvios de normas objetivas ou subjetivas – de eficiência, eficácia e economicidade. Em outras palavras, o processo de fiscalização tem por objetivo organizar informações administrativas para potenciais julgamentos, caso seja pertinente. De um lado, a fiscalização é realizada a partir de

[49] Em outras instituições de *accountability*, como a Polícia Federal, por exemplo, a fiscalização é similar ao termo "investigação", uma vez que o intuito é obter informações sobre ações empreendidas por agentes contrárias às normas da gestão de bens e recursos públicos.

monitoramento, ou seja, quando a obtenção de informações é constante, a fim de detectar possíveis indícios de ações ilícitas. De outro, inspeções e investigações são atividades de fiscalização pontuais, realizadas a partir de indícios apresentados pelo próprio processo de monitoramento, ou a partir de planos de ação do Tribunal de Contas, por exemplo. Outras provocações como denúncias e solicitações do Congresso também dão origem a este tipo de investigação.

Esta distinção é analiticamente importante porque, para compreender o desempenho do Tribunal de Contas, é necessário averiguar se a maior parte dos atores condenados e sancionados resultou do monitoramento contínuo ou dos planos de ação do tribunal. Se a mudança de desempenho for também explicada pelo ativismo dos seus integrantes, espera-se que a maior parte das condenações seja produto das fiscalizações por iniciativa própria do Tribunal.

O segundo grupo de atribuições se refere a funções judicantes, que se dividem entre o tipo de foro e os critérios para o julgamento. Primeiro, os julgamentos são proferidos em diferentes tipos de sessão, que são importantes para a organização dos trabalhos do Tribunal e, consequentemente, seu desempenho. O TCU julga as contas de seus jurisdicionados em dois tipos de foro. A Primeira e a Segunda Câmara, cada uma com a participação de metade dos ministros, e o Plenário, que conta com a participação de todos os ministros.

Segundo, existem dois tipos de critérios por meio dos quais os ministros julgam a gestão de recursos públicos. De um lado, através de critérios objetivos definidos em Lei que regulam a gestão de recursos públicos. De outro, com critérios subjetivos, de legitimidade e economicidade. Já que nem sempre sentenças proferidas pelo Tribunal resultam em sanções materiais, é importante averiguar se existe alguma relação ente o tipo de sanção e o tipo de critério utilizado na condenação. Como será apresentado na próxima seção (3.2), o Tribunal de Contas estabelece diferenças entre os problemas de gestão ligados apenas ao descumprimento de normas formais e as irregularidades que resultam em dano ao erário público federal segundo critérios de avaliação subjetivos.

O terceiro grupo de atribuições diz respeito às sanções impostas ou deliberadas pelo TCU em casos de ações ilícitas ou antieconômicas[50]. O primeiro tipo de sanção

[50] Nem sempre o Tribunal de Contas da União pode impor as sanções previstas. Para que haja *enforcement* de algumas penalidades, o Tribunal recorrer à procuradoria do Ministério da Fazenda ou à Advocacia Geral da União.

implica em perdas econômicas ou ressarcimento de valores a agentes responsáveis por danos ao erário público federal. Seriam exemplos de perdas materiais: multas e débitos e suspensão de contratos. O segundo tipo de sanção diz respeito à perda de direitos de participação na gestão de recursos, como inabilitação de exercício de cargo ou função pública e proibição a empresas declaradas inidôneas para participar de licitações. Embora a perda de direitos de gestão também implique em perda material, possui a particularidade de evitar que agentes condenados voltem a ter a oportunidade de provocar danos ao erário. O terceiro tipo não é propriamente uma penalidade, mas impõe ao administrador de recursos públicos que tome algumas medidas. São as medidas de prevenção e recomendação que o Tribunal emite para evitar o mau uso de valores públicos. O quarto tipo de sanção é o dano à reputação, que envolve reprovação moral principalmente por parte da opinião pública.

Ao contrário dos dois primeiros tipos de sanção, as recomendações e prevenções emitidas pelo Tribunal de Contas, assim como o dano à reputação, são difíceis de medir. Por isso, estes tipos de penalidade serão excluídos da análise. Não se sabe se o Tribunal possui dados de recomendações que possam ser sistematizados adequadamente. E, por outro lado, mesmo que fosse possível coletar a quantidade de vezes que os agentes aparecem na mídia, seria impossível estimar o quanto atores são coagidos por essas sanções.

A segunda dimensão do TCU se refere a normas institucionais que preveem o modo como a instituição se relaciona com outras e com a sociedade civil. Essas normas institucionais buscam circunscrever limites a ações unilaterais empreendidas pelo Tribunal e a intervenções externas (das instituições representativas e da sociedade civil), bem como coordenar o trâmite dos trabalhos entre instituições. São três os tipos de normas de relações interinstitucionais.

A primeira, autonomia, diz respeito ao conjunto de regras institucionais que preveem a possibilidade do próprio Tribunal iniciar atividades. Segundo a Constituição Federal de 1988, o TCU é obrigado a iniciar fiscalização quando solicitado pelo Congresso Nacional. No entanto, o Tribunal também pode iniciar fiscalizações por iniciativa própria sem que seja provocado por qualquer ator externo. Além disso, não é obrigado a iniciar fiscalização a partir das denúncias por parte da sociedade civil dirigidas à Instituição, acatando-as apenas quando julgar pertinente.

A segunda, independência, por outro lado, diz respeito às normas que limitam a capacidade de influência externa na qualidade dos trabalhos do Tribunal de Contas após sua instauração. Em outras palavras, independentemente se alguma atividade foi iniciada por livre iniciativa ou por solicitação do Congresso, as regras de independência evitariam distorções na qualidade final dos trabalhos do Tribunal. Desse modo, garantias vinculadas aos cargos de ministro, como vitaliciedade e inamovibilidade, assim como os critérios para a escolha dos ministros, seriam exemplos clássicos de independência institucional, pois supostamente diminuiriam os vínculos dos ministros com outros atores políticos[51]. Devido aos critérios políticos de escolha dos ministros, parte da literatura ainda espera que exista influência política sobre o Tribunal, em função da suposta proximidade ideológico-partidária dos ministros com correntes políticas específicas. Tanto a alternância do chefe do Executivo Federal como alterações na composição do Congresso ao longo do tempo seriam responsáveis pela mudança da composição dos ministros, o que alteraria o tipo de influência política sobre o Tribunal.

Essa distinção é importante por dois motivos. De um lado, é necessário estimar o quanto o uso da autonomia pelo TCU contribui para o seu maior desempenho. Em outras palavras, cabe responder se a probabilidade de condenação precedida de fiscalização por iniciativa própria é maior do aquela iniciada por outro tipo de provocação (solicitações do CN ou denúncias).

Por outro lado, apesar das garantias funcionais dos ministros do Tribunal de Contas, se correntes políticas exercem influência sobre o desempenho do Tribunal através do processo de seleção dos ministros – como parte da literatura supõe –, testes que comparem o tipo de composição do TCU e o número de condenações, por exemplo, devem ser empreendidos. E se a aproximação ideológico-partidária importa, deve-se esperar que os atores fiscalizados e sancionados pelo Tribunal variem segundo a composição do Tribunal. Em outras palavras, a partir desta distinção conceitual, é possível verificar se independência e autonomia importam para os resultados de

[51] Os requisitos para o preenchimento do cargo de ministro do TCU carregam os princípios de capacidade técnica e equilíbrio entre os Poderes da União. É necessário que sejam brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; com idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e com mais de dez anos de exercício profissional na área. Fora dos requisitos técnicos, um terço dos ministros é escolhido pelo Presidente da República, sujeito à aprovação do Senado, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo TCU, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os outros dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional.

desempenho. Apenas a influência da vitaliciedade não poderá ser testada, uma vez que isso exigiria a comparação com tribunais que não dispõem dessa garantia, o que foge aos limites desse trabalho. Assim, todas as hipóteses serão testadas sob a vigência da vitaliciedade[52].

O terceiro grupo desta dimensão se refere às normas de coordenação entre as instituições. Prestar informações ao Congresso, bem como emitir parecer sobre as contas do Presidente da República são procedimentos de coordenação previstos em seu desenho institucional. Ao executar estas atividades, o Tribunal está apenas comunicando resultados de atividades fiscalizatórias a outras instâncias dotadas de autoridade para julgar. Neste caso, o TCU colhe ou recebe informações, e as organiza para serem julgadas pelo próprio Congresso Nacional. O desenho do TCU não prevê apenas coordenação interinstitucional com o Congresso Nacional. Decisões sobre matérias julgadas, por exemplo, geram títulos executivos, que devem ser executados pela procuradoria do Ministério da Fazenda ou pela Advocacia Geral da União.

O fato é que normas de coordenação não são atribuições. Reitera-se novamente que constituintes e legisladores não elaboram regras institucionais para testar hipóteses. Apenas estão preocupados em delinear caminhos e limites que as instituições devem ou podem tomar. Dado que a operacionalização é imprescindível para testar hipóteses, essa distinção orienta o estudo para examinar o desempenho do Tribunal dentro dos limites de seu desenho. Ou seja, alguns agentes condenados deixam de ser sancionados porque normas institucionais delegam a aplicação de penas materiais a outras instituições, ou devido ao baixo desempenho do Tribunal de Contas? Sem dúvida alguma, seria interessante testar como outras instituições exercem suas prerrogativas a partir dos trabalhos iniciados pelo TCU. No entanto, tal empreendimento foge do objetivo do presente trabalho. Essa distinção serve antes para fomentar explicações que considerem os limites impostos pelo desempenho do Tribunal.

A terceira – e última – dimensão se refere ao campo de jurisdicionados, a saber, aqueles agentes sobre os quais o Tribunal de Contas pode exercer suas atribuições. Assim como as outras distinções conceituais, o rol dos jurisdicionados deve ser classificado para operacionalizar o teste de hipóteses. De modo geral, o TCU exerce controle sobre todos os atores públicos ou privados que participam da gestão direta ou

[52] Para testar os impactos da vitaliciedade seria necessário empreender uma análise comparativa entre tribunais de contas, o que se destoa da pretensão inicial do trabalho.

indireta de bens e valores públicos federais. No entanto, em algumas ocasiões o campo de jurisdicionados do Tribunal é limitado. Ademais, classificar os jurisdicionados pode contribuir para analisar onde são alocados os maiores esforços da Instituição.

O primeiro limite se refere ao nível da federação. O TCU não pode exercer controle sobre bens materiais pertencentes aos níveis municipal e estadual. Exerce controle apenas sobre atores subnacionais participem da gestão de erário proveniente da esfera federal. No entanto, o volume de recursos transferidos da União para os governos regionais e subnacionais é bem elevado. Por isso, seria importante verificar em qual nível de governo as ações do Tribunal de Contas são mais concentradas.

O segundo limite se refere ao tipo de ator controlado. Basicamente os atores se dividem em três: políticos, agentes público-burocráticos e agentes privados. No caso da avaliação das contas do chefe do Executivo, por exemplo, o Tribunal de Contas deixa de exercer o papel de árbitro, e esta prerrogativa é cumprida pelo Congresso Nacional. Também é importante indagar se a maior parte dos atores controlados pertence à burocracia do estado ou a corporações privadas que participam da gestão dos recursos públicos.

O terceiro limite envolve o tipo de atividade administrativa sobre valores federais. Grosso modo, o TCU exerce seu papel sobre quatro campos de gestão de recursos federais. Sobre a admissão e aposentadoria na administração pública, transferências constitucionais, contratos e outros repasses (convênios, acordos, ajustes). Nestas quatro áreas, as atribuições e a organização dos trabalhos do Tribunal recebem tratamento diferenciado. No caso de abusos e irregularidades detectadas em atividades firmadas por contratos, por exemplo, o julgamento cabe ao Congresso Nacional. Apenas se o Legislativo não decidir sobre o caso no prazo de noventa dias o Tribunal pode julga-lo. Além disso, essa classificação permite identificar como a Instituição organiza suas atividades. Afinal, seus esforços são mais dirigidos a convênios, ajustes ou transferências constitucionais? Ou, restringe-se mais a contratos – como nos casos de obras públicas?

A classificação elaborada acima fez-se necessária tanto para descrever de modo inteligível e ordenado o desenho institucional, quanto para tornar operacional o teste de hipóteses. Trabalhos que ignoram essa necessidade tendem a realizar análises

enviesadas do desempenho do Tribunal de Contas. Primeiro, porque avaliam como ineficiente o exercício de prerrogativas que não pertencem ao desenho institucional do Tribunal, mas que pertencem exclusivamente ao rol de atribuições de outras instituições[53]. Isto é, não alisam o desempenho do Tribunal dentro dos limites de seu desenho institucional. E segundo, porque a falta de sistematização acaba resultando em argumentos sustentados por evidências limitadas e insuficientes.

Vale salientar ainda que, como exposto acima, nem todos os elementos das três dimensões apontadas serão inseridos nos testes. O capítulo 4 dará tratamento especial a esta questão. De qualquer forma, a classificação organiza a análise evitando os problemas presentes na literatura, além de contribuir para testes futuros. A próxima seção apresenta detalhadamente a organização e a tramitação dos trabalhos do Tribunal de Contas da União.

3.2. Organização dos trabalhos e trâmites internos

Nesta seção, será apresentado como os trabalhos do Tribunal de Contas são organizados e como funcionam os trâmites entre as fases de fiscalização e julgamento. Processos meramente administrativos, sem qualquer relação com o exercício de controle de contas, serão excluídos. Além de trazer a público o funcionamento da instituição, tal descrição aumenta a capacidade de avaliar a compatibilidade entre o exercício do controle de contas e os pressupostos dos modelos estatísticos a serem empreendidos no capítulo posterior (capítulo 4).

O Tribunal de Contas da União possui uma lista de unidades jurisdicionadas passíveis de fiscalização[54]. A lista contém órgãos dos três Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), além de órgãos estaduais e dos municípios, que também recebem e administram valores provenientes do governo federal. Até o ano de 1992, o Tribunal distribuía os processos entre os relatores, mediante sorteio. A partir de 1993, os processos passaram a ser agrupados em 11 listas, e distribuídos por sorteio entre os relatores a cada dois anos. Em caso de vacância dos ministros, auditores técnicos

[53] Como a prerrogativa exclusiva do Congresso em julgar relações contratuais, e a necessidade de recorrer à procuradoria do Ministério da Fazenda ou à Advocacia Geral da União para a execução de títulos executivos.
[54] Tribunal de Contas da União (2002a a 2012a).

ficariam responsáveis pelas respectivas listas[55]. Com a criação de mais uma cadeira para o cargo de Ministro-Substituto[56], a partir de 2009 os processos foram distribuídos em 12 listas. Atualmente, após um caso ser alocado sob a responsabilidade de um ministro específico, o processo não pode ser transferido à responsabilidade de outro ministro, caso este seja o novo responsável pela mesma lista no biênio subsequente[57].

O Tribunal de Contas conta com cinco instrumentos para fiscalizar as contas das unidades jurisdicionadas. O primeiro, o levantamento, diz respeito às ações que visam conhecer a organização e o funcionamento das unidades jurisdicionadas e de programas e projetos do governo. O levantamento é útil para identificar atividades passíveis de fiscalização e para avaliar se é viável empreender fiscalizações[58]. Geralmente os levantamentos são direcionados às novas instituições acrescentadas à lista de jurisdicionados do TCU, ou são dirigidas a instituições que, ao passar do tempo, possam ter mudado o modo como administram bens e valores federais.

O segundo, a auditoria, é o instrumento mais importante para os testes a serem empreendidos neste trabalho. É a partir da auditoria que o Tribunal avalia, de fato, a gestão empreendida pelas unidades jurisdicionadas e projetos governamentais. Como já ressaltado, por meio de auditorias o TCU verifica se a aplicação de recursos federais satisfaz não apenas os critérios legais, mas também aspectos de economicidade, eficiência e eficácia[59].

O terceiro instrumento se refere aos atos sujeitos a registro. Com este instrumento o Tribunal averigua se estão em conformidade com as normas legais a concessão de aposentadorias e pensões a servidores, bem como a admissão de pessoal da administração pública federal[60]. O Tribunal não avalia estes atos segundo critérios subjetivos, como eficácia e economicidade, restringindo-se apenas à sua conformidade legal dos atos. Nestes casos, os controles internos das instituições da administração pública federal são responsáveis por fornecer um parecer sobre a legalidade dos atos.

---

[55] Brasil (2005, art. 26 e 27).
[56] Brasil (2008).
[57] Brasil. (2012), "REPUBLICAÇÃO DAS LISTAS DE UNIDADES JURISDICIONADAS BIÊNIO: 2013/2014". Boletim do Tribunal de Contas da União, Especial, nº 24, Brasília.
[58] Brasil (2012, art. 238).
[59] Brasil (2012, art. 239).
[60] Brasil (2012, art. 252).

No entanto, dentro de um prazo de cinco anos o TCU pode rever os casos, e determinar o ressarcimento de valores e suspender o pagamento de provimentos e benefícios[61].

O quarto instrumento, a inspeção, é utilizado para suprir omissões e lacunas de informações. As inspeções geralmente ocorrem em caso de dúvidas geradas a partir de auditorias, ou para apurar denúncias, representações ou solicitações do Congresso Nacional contra atores que pertencem à jurisdição do Tribunal[62].

O acompanhamento é o quinto instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal. Ao contrário do que parte da literatura argumenta (Moraes, 2006), o TCU não averigua as contas de seus jurisdicionados apenas após a aplicação de recursos. O acompanhamento é realizado em um período determinado previamente, para avaliar o desempenho de unidades jurisdicionadas e de atividades governamentais[63]. As informações que o Tribunal de Contas necessita para exercer o monitoramento são obtidas por sistemas informatizados adotados pela administração pública federal, por meio de documentos solicitados pelo Tribunal, e através de visitas técnicas[64].

O último instrumento, o monitoramento, é utilizado após o julgamento dos atos dos atores jurisdicionados. Se irregularidades forem constatadas, mesmo que não tenham resultado em dano ao erário, o Tribunal pode monitorar as ações dos atores julgados para averiguar se as deliberações estão sendo cumpridas[65].

Parte da literatura brasileira que discute o papel dos tribunais de contas chama de monitoramento o que o TCU classifica como instrumento de acompanhamento. O TCU realmente não acompanha todas as unidades jurisdicionadas e projetos governamentais. Todavia, o Tribunal pode acompanhar as aplicações de recursos federais que julgar como prioritárias. Acompanhar toda a aplicação de recursos federais poderia gerar dois problemas institucionais. Em primeiro lugar, acompanhar a aplicação de todas as instituições sob sua jurisdição implicaria custos enormes, correndo o risco, inclusive, de ultrapassar os custos desperdiçados com a aplicação ilegal e antieconômica de recursos. Em segundo, haveria sempre o risco de os integrantes do Tribunal passarem a utilizar o acompanhamento de forma irresponsável, a ponto de ferir a legitimidade dos atos dos administradores públicos. Vale lembrar que durante o processo constituinte de 1988,

[61] Brasil (2012, art. 260, 262).
[62] Brasil (2012, art. 240).
[63] Brasil (2012, art. 241).
[64] Brasil (2012, art. 242).
[65] Brasil (2012, art. 243).

muitos constituintes tinham receio em institucionalizar amplas atribuições e garantias ao TCU, uma vez que poderiam por em risco a soberania do Congresso Nacional.

Quadro 4 - Instrumentos de fiscalização empreendidos pelo TCU

Instrumentos de fiscalização	Iniciativa	Período de execução
Levantamento	Relator e Secretarias de Controle Externo do TCU.	Em qualquer período.
Auditoria	Relator e Secretarias de Controle Externo do TCU.	Em qualquer período.
Atos Sujeitos a Registro	Automática.	Anterior à execução, ou posterior quando revisto.
Inspeção	Presidente do TCU, Relator, ou por deliberação das Primeira e Segunda Câmaras ou do Plenário.	Após suspeitas e lacunas geradas por outros instrumentos de fiscalização.
Acompanhamento	Presidente do TCU, Relator, ou por deliberação das Primeira e Segunda Câmaras ou do Plenário.	Durante a aplicação de recursos.
Monitoramento	Deliberação das Primeira e Segunda Câmara ou do Plenário.	Após irregularidades averiguadas anteriormente.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (1992, 2012).

As fiscalizações são iniciadas de quatro modos diferentes. O primeiro tipo de iniciativa pertence ao Congresso Nacional. Como apresentado anteriormente, o Tribunal de Contas da União possui autonomia para iniciar fiscalizações. No entanto, essa autonomia não é plena. Dado que seus recursos são finitos, o Tribunal de Contas é constitucionalmente obrigado a ceder parte de sua autonomia de iniciar fiscalizações ao Congresso Nacional. A lista de atores do Congresso com autoridade para solicitar fiscalização é bem definida. Podem requerer fiscalização os presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, e os presidentes das comissões de ambas as casas legislativas se os membros da respectiva comissão aprovarem[66].

O segundo tipo de iniciativa diz respeito às denúncias, que podem ser elaboradas por qualquer cidadão. No entanto, ao contrário das solicitações do Congresso Nacional,

[66] Brasil (2012, art. 232).

a decisão de fiscalizar os atores denunciados é facultativa. Mais especificadamente, é o relator que decide se a denúncia deve ser averiguada. Em outras palavras, as denúncias aumentam o poder do relator, porque, além de fiscalizar a lista de jurisdicionados que lhe incumbe, pode optar por fiscalizar os recursos federais mencionados em denúncias. Verificados os requisitos de admissibilidade pela unidade técnica competente[67], o relator pode arquivar a denúncia, mediante despacho fundamentado, ou acata-la, tornando públicos os atos do processo em caso de irregularidade.

A representação é o terceiro mecanismo para instaurar fiscalização por iniciativa externa. Neste caso, um grupo de legitimados pode comunicar ao Tribunal ocorrências graves. A representação é muito semelhante às denúncias. A principal característica que a diferencia das denúncias diz respeito ao status dos legitimados. Basicamente, qualquer servidor público que, em virtude do cargo que ocupe, tenha conhecimentos de irregularidades faz parte do grupo de legitimados, além de entidades privadas que identifiquem falta de lisura em processos de licitação[68]. Todavia, algumas instituições e cargos se destacam, como os ministérios públicos federal e estaduais, parlamentares das três esferas de governo, tribunais de contas subnacionais, além de equipes e unidades técnicas do próprio TCU. As representações iniciadas pelas equipes e unidades técnicas do Tribunal de Contas são endereçadas ao relator, que decide sobre as providências que devem ser tomadas antes do caso ser enviado para decisão em colegiado.

Com exceção do Ministério Público da União, dos controles internos e das entidades privadas que participam de processos licitatórios, a lista de legitimados em representar ao TCU foi instituída pelo próprio Tribunal por meio do seu regimento interno e instruções normativas. As instituições representativas não buscaram alargar o rol de legitimados. Por ser semelhante às denúncias, é provável que o TCU tenha aumentado o rol de legitimados a representar, a fim de aumentar o seu poder de controle, uma vez que, ao contrário de cidadãos comuns, são os servidores que possuem maior acesso às informações que possam sustentar suspeitas consistentes do mal uso de bens e recursos federais.

---

[67] A denúncia deve mencionar o ator sujeito a jurisdição do TCU, e acompanhar indícios de irregularidade ou de ilegalidade (Brasil, 2012, art. 235).

[68] Brasil, 2012, art. 237. Com destaque para o item III do mesmo artigo. O item VII do mesmo artigo, que dispõem de entidades privadas, envolve o parágrafo 1º do art. 113 da Lei Federal 8.666 de 1993, que regulariza licitações e contratos da administração pública (___Brasil, 1993).

O último tipo de iniciativa se refere às fiscalizações iniciadas pelo próprio TCU, que são executadas pelas secretarias de controle externo, compostas por equipes de auditoria e de apoio técnico. No entanto, incumbe ao ministro-relator a fundamentação, a instrução e o mérito do processo[69]. É ele que insere no processo as conclusões provenientes da equipe de fiscalização, das chefias da unidade técnica e do MP-TCU[70]. Em caso de irregularidade, o relator define os responsáveis a serem julgados pelo Tribunal[71]. O quadro 5 ilustra os tipos de iniciativa que dão origem às fiscalizações.

Quadro 5 - Tipos de iniciativa das fiscalizações

Tipo de Iniciativa	Atores	Tratamento da Iniciativa
Congresso Nacional	Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, e Presidentes de qualquer comissão do Congresso Nacional.	Compulsório.
Denúncias	Qualquer cidadão brasileiro.	Facultativo. (dependente do cumprimento dos requisitos de admissibilidade).
Representação	Servidores públicos (ex., parlamentares das três esferas de governo, MPs Federal e Estaduais, TCEs, e unidades técnicas do TCU) e entidades privadas (em caso de processos licitatórios).	Facultativo. (Dependente do cumprimento dos requisitos de admissibilidade).
TCU	Presidente do TCU, Relator, por deliberação das Primeira e Segunda Câmara e do Plenário, e por Secretarias de Controle Externo.	Não se aplica.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (1992, 2012).

Aliás, o instrumento do relator que talvez seja o mais importe para alterar a probabilidade de condenação é justamente a possibilidade de encaminhar o processo para julgamento de relação. As relações envolvem vários processos de unidades jurisdicionadas sem irregularidades segundo a avaliação do relator, e são julgadas em

[69] Brasil, 1992, art. 1, XVII, § 3.
[70] Brasil, 2012, art. 69.
[71] Brasil, 1992, art. 11-12.

conjunto. Devido ao grande volume de trabalhos do TCU, é plausível supor que os demais ministros não aloquem grandes esforços em processos de relação.

Todas as fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas geram processos a serem deliberados, independentemente de sua iniciativa. As contas são julgadas como irregulares apenas quando comprovada a existência de dano a bens e valores públicos federais[72]. Portanto, o julgamento pela irregularidade das contas envolve critérios subjetivos de julgamento, como economicidade e eficácia. Todas as sanções aplicadas pelo TCU impõem danos de reputação aos agentes julgados. No entanto, como mencionado na seção anterior (3.1), em termos substantivos as sanções podem impor perda de valores, perda de direitos administrativos de longo prazo ou provisórios, através de medidas preventivas.

São quatro os tipos de sanção. A primeira diz respeito às multas. As multas são dirigidas tanto para gestores públicos e privados, quanto para órgãos de controle interno das instituições. Podem equivaler em até 100% do valor atualizado do dano causado em caso de irregularidades. Outras multas são aplicadas sem a necessidade de audiência prévia dos responsáveis, variando entre 50 e 80% do dano causado, nos casos de violação às decisões do Tribunal, de reincidência da irregularidade, de descumprimento de diligências aplicadas pelo relator, de obstrução de auditorias e inspeções, ou de sonegação de documentos e informações em auditorias e inspeções[73]. A possibilidade de aplicação de multas adicionais pode incentivar os atores condenados a reconhecer a validade das decisões do Tribunal de Contas.

Parte da literatura argumenta que o Tribunal não teria força institucional para cobrar as multas efetivamente, uma vez que seriam cobradas privativamente pela Advocacia Geral da União (SPECK, 2000, 2013a; TAYLOR e BURANELLI, 2005)[74], mesmo que o instrumento da decisão seja considerado título executivo[75]. De qualquer forma, vale ressaltar que o presente trabalho analisa o desempenho do TCU dentro dos limites impostos por seu desenho institucional. Estudos futuros podem dirigir seus esforços à investigação da performance da AGU, mas o desempenho do Tribunal de

[72] Quando os administradores de bens e valores públicos descumprem somente regras formais, mas sem que exista qualquer dano ao erário público federal, as contas são julgadas como regulares com ressalva (Brasil, 2012, art. 208).
[73] Brasil, 2012, art. 267-269.
[74] Segundo a Lei Orgânica do TCU compete à Advocacia Geral da União a cobrança dos débitos (Brasil, 1992, art. 61 e 81).
[75] Brasil, 1992, art. 18, 19 e 57.

Contas não pode ser avaliado por problemas de desempenho de outras instituições, ou até mesmo por limites impostos por seu desenho institucional.

O segundo e o terceiro tipo de sanção se referem, respectivamente, à inabilitação de cargo público e a inidoneidade de empresas que participam de licitações. Ambas implicam em perda de direitos administrativos sobre a gestão de bens e recursos. No caso de inabilitação ao cargo público, em decorrência de irregularidade como grave, o responsável pode ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal[76]. No caso de inidoneidade de empresas fraudadoras, a pena tem prazo limitado de até cinco anos[77].

A quarta sanção corresponde às medidas cautelares. O Plenário, por sugestão de técnicos ou do Ministério Público junto ao TCU, pode solicitar o afastamento temporário de responsáveis e autoridades solidariamente responsáveis que possam prejudicar a realização de auditorias e inspeções, em casos de danos ao erário e de inviabilidade de ressarcimento. Podem decretar, ainda, a indisponibilidade de bens do responsável no prazo de até um ano, para garantir o ressarcimento dos danos causados. O relator e o Presidente do Tribunal também podem solicitar as medidas cautelares sem ouvir as partes contrárias, se julgarem o caso como urgente. No entanto, o arresto dos bens deve ser executado pela AGU ou por dirigentes de outras entidades jurisdicionadas[78]. O quadro 6 apresenta as principais características dos tipos de sanções aplicados pelo TCU.

Após julgar os processos como irregulares ou regulares, cabem recursos. Existem cinco tipos de recursos, que variam de acordo com o seu efeito suspensivo contra a sentença, e segundo o objeto que foi sujeito a julgamento. O recurso de reconsideração e o pedido de reexame têm efeito suspensivo. O primeiro, de reconsideração, envolve os casos de tomada e prestação de contas, inclusive especial, enquanto o segundo, o de reexame, está vinculado às fiscalizações de atos e contratos (programas governamentais específicos e obras) e aos atos sujeitos a registro. Nos dois casos, apenas o ponto contestado da decisão é suspenso até uma nova deliberação.

O terceiro recurso, o embargo de declaração, suspende apenas o prazo para cumprimento do acórdão. Com a alegação da existência de pontos obscuros,

[76] Brasil, 2012, art. 270.
[77] Brasil, 2012, art. 271.
[78] Brasil, 2012, art. 273-276.

contraditórios ou omissos, o embargo de declaração não contesta a sentença em si, mas somente o prazo para seu cumprimento. O quarto, o agravo, é o recurso contra medidas cautelares impostas pelos presidentes do TCU ou de suas Câmaras, ou determinadas pelo relator. O agravo só tem efeito suspensivo se estes mesmos atores o consentirem.

Quadro 6 - Tipos de sanções aplicadas pelo TCU

	Intensidade da sanção	**Agentes sancionados**	**Dependência de outras instituições para aplicação**
Multas	100% do dano ao erário, em caso de irregularidade comprovada. 50 a 80% do dano ao erário, em caso de descumprimento a decisões e solicitações.	Quaisquer administradores públicos ou privados.	Parcial. Os devedores que se negam a quitar os débitos são cobrados pela AGU.
Inabilitação de Cargo Público	Inabilitação permanente do exercício de cargo em comissão ou de confiança em nível federal.	Agentes públicos.	Não.
Inidoneidade de Licitantes	Inidoneidade em participar de licitações em até cinco anos	Empresas privadas.	Não.
Medidas Cautelares	Afastamento temporário de responsáveis inviabilizem fiscalizações e o ressarcimento de valores. Indisponibilidade de bens do responsável no prazo de até um ano, para garantir o ressarcimento de valores.	Quaisquer administradores públicos ou privados.	Sim. Por meio da AGU ou por dirigentes de outras entidades jurisdicionadas.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (1992, 2012).

Por último, o recurso de revisão se aplica apenas às decisões definitivas em Plenário referentes à prestação ou tomada de contas[79]. É o único recurso que não tem efeito suspensivo ou que não atrase a vigência da decisão. Ao contrário dos demais recursos, um novo relator é sorteado para avaliar a admissão do recurso de revisão. O prazo para o recurso é relativamente grande, de até cinco anos. O quadro 7 apresenta os tipos de recurso, seu efeito e os objetos sobre os quais são movidos.

Quadro 7 - Tipos de recurso por objeto e por efeito suspensivo

Recurso	Efeito	Objeto
Recurso de Reconsideração	Efeito suspensivo sobre a sentença.	Tomada e Prestação de Contas, inclusive a Especial.
Pedido de Reexame	Efeito suspensivo sobre a sentença.	Contratos e Atos sujeitos a Registro.
Embargo de Declaração	Efeito suspensivo sobre o prazo de cumprimento do acórdão.	Qualquer instrumento de fiscalização.
Agravo	Efeito suspensivo se consentido pelo ator que adotou a medida cautelar.	Medidas cautelares impostas pelo Presidente do TCU, relator ou pelas Câmaras.
Recurso de Revisão	Sem efeito suspensivo.	Decisões definitivas em Plenário.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (1992, 2012).

As deliberações do Tribunal de Contas ocorrem em três pontos decisórios. Na Primeira e Segunda Câmara e em Plenário. As Câmaras são compostas por quatro ministros escolhidos pelo presidente do TCU. Entretanto isso não significa que o presidente escolhe quais processos serão de responsabilidade dos ministros, uma vez que as listas de unidades jurisdicionadas são distribuídas por sorteio. Ademais, os ministros podem solicitar remoção caso o Plenário consentir. Cada Câmara é presidida pelo vice-presidente do TCU e pelo ministro mais velho, respectivamente[80]. Um representante do Ministério Público Junto ao Tribunal atua em cada uma das Câmaras.

[79] Para requerer o recurso, o solicitante – no caso, o ator julgado ou um representante do MP-TCU – deve alegar a existência de erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos, ou documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.
[80] Brasil, 1992, art. 11-14.

O MP-TCU não apresenta nenhum vínculo institucional com o Ministério Público da União. É um órgão que atua apenas dentro do próprio Tribunal de Contas.

As Câmaras deliberam vários assuntos. Todavia, considerando a finalidade do presente trabalho, vale ressaltar apenas três tipos de deliberação. Em primeiro lugar, as câmaras decidem sobre os processos de prestação de contas gerados a partir das fiscalizações realizadas pelas secretarias de controle externo do Tribunal. Em segundo, decidem sobre a necessidade de realizar inspeções, a fim de coletar informações adicionais para sanar lacunas presentes em outras fiscalizações que não foram suficientes – como auditorias e monitoramento. No entanto, apenas o Plenário pode solicitar inspeções que incidam sobre as principais instituições ligadas aos três Poderes União[81].

Em ambas as câmaras, as deliberações são definidas por maioria absoluta de seus membros titulares. Entretanto, os processos das câmaras podem ser transferidos para pauta do Plenário por determinação do relator, ou por deliberação da própria Câmara.

Após a deliberação da Câmara cabem recursos. Os recursos contrários às decisões das Câmaras podem ser solicitados pelo responsável das contas julgadas ou por representante do Ministério Público junto ao TCU. No entanto, é o relator que decide a admissibilidade do recurso, com exceção do recurso de revisão. Caso aceite, o MP-TCU não é obrigado a comparecer na sessão de apreciação do recurso, a não ser que seja o ator da solicitação[82]. Depois de admitidos os recursos, as câmaras é que deliberam sobre os recursos movidos contra suas próprias deliberações – exceto os recursos de revisão, restritos às decisões definitivas em Plenário[83].

O Plenário é presidido pelo Presidente do TCU e composto pelos demais ministros. Muitos aspectos ligados à organização dos trabalhos do TCU são decididos exclusivamente em Plenário. Todavia, no que diz respeito ao trâmite que as contas públicas fiscalizadas percorrem, o Plenário delibera sobre processos provenientes das duas Câmaras e matérias exclusivas.

---

[81] As Câmaras não podem iniciar inspeções em unidades do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União.
[82] Brasil, 2012, art. 277-284.
[83] Brasil, 1992, art. 17.

São cinco os assuntos exclusivos tratados em Plenário. Primeiro, compete ao Plenário apreciar as fiscalizações dirigidas às principais unidades dos três Poderes da União[84]. Nestes casos, se irregularidades forem averiguadas, a unidade técnica responsável tem que submeter a matéria diretamente para apreciação em Plenário.

Segundo, o Plenário é responsável por elaborar o parecer sobre as contas do Presidente da República, e sobre todas as matérias solicitadas pelo Congresso Nacional, além de deliberar os casos de denúncia. Embora o TCU não julgue definitivamente as contas do Presidente da República, o seu parecer é um pré-julgamento das contas. No parecer, o Tribunal já indica se existe ou não indícios de regularidade, para que o Congresso possa julgar as contas do Presidente. A coordenação institucional entre o Tribunal de Contas e o Congresso é mantida através da conexão entre o Plenário do TCU, de um lado, e os presidentes das Casas Legislativas ou os presidentes de suas comissões, de outro. Inclusive, os pareceres sobre todas as fiscalizações solicitadas pelo Congresso Nacional são elaborados e aprovados exclusivamente no Plenário do TCU.

Em terceiro lugar, o Plenário delibera sobre recursos requeridos contra suas próprias decisões. Neste caso, todos os tipos de recurso que podem ser solicitados às Câmaras também podem ser requeridos no Plenário, além do pedido de revisão, o qual lhe é exclusivo. Em quarto lugar, trata de processos provenientes das Câmaras, transferidos também por pedido de revisão, ou por solicitação do relator do processo ou por decisão da Câmara.

Por último, o Plenário pode decidir por inabilitação de responsável e inidoneidade de licitante, e adotar medidas cautelares – neste último caso, o relator ou o Presidente do TCU podem antecipar a imposição de medida cautelar. O quadro 8 organiza as características das Câmaras e do Plenário do Tribunal de Contas.

Embora os processos sejam julgados em pontos decisórios bem definidos, nem todos são apreciados da mesma forma pelo quórum de ministros presentes. Isso ocorre devido à avaliação conferida pelo ministro-relator durante a instrução do processo. O relator, ao avaliar a inexistência de irregularidades envia o processo para julgamento como relação. Em seguida os processos de relação são julgados em bloco como regulares. Em outras palavras, a avaliação do relator pode vetar a possibilidade de

[84] Apenas o Plenário pode iniciar fiscalização nas unidades do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União (Brasil, 2012, art. 15).

julgamento irregular. Os demais processos são individualmente apreciados pelos demais ministros nas Câmaras ou no Plenário.

Quadro 8 - Características dos pontos decisórios do TCU

	Pontos Decisórios	
	Primeira e Segunda Câmara	**Plenário**
Presidência	Vice-Presidente do TCU e ministro mais velho, respectivamente.	Presidente do TCU.
Jurisdicionados	Todos os atores públicos e privados que participem da gestão de recursos federais distribuídos entre as unidades jurisdicionadas, com exceção dos jurisdicionados exclusivos do Plenário.	Presidente da República (elabora parecer sobre suas contas). Instituições e atores sobre os quais o Congresso Nacional solicite fiscalização (elabora parecer). As principais instituições dos três Poderes da União[85]. Instituições e atores objetos de denúncia.
Ações de fiscalização	Realizar inspeções para sanar omissões e dúvidas sobre seus jurisdicionados.	Realizar inspeções para sanar omissões sobre seus jurisdicionados.
Recursos	Recursos movidos contra suas próprias deliberações, exceto o recurso de revisão.	Recursos movidos contra suas próprias deliberações e todos os recursos de revisão.
Outras deliberações		Processos provenientes das Câmaras, transferidos por recursos (de revisão), ou por solicitação do relator do processo ou por decisão da Câmara.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (1992, 2012).

[85] O Plenário possui a competência exclusiva de apreciar as unidades administrativas do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União (Brasil, 2012, art. 15).

Sem dúvida, este é o principal poder do relator: o de alterar a probabilidade das contas serem julgadas como irregulares. Ademais, como salientado anteriormente, o relator possui outros instrumentos institucionais importantes. Pode transferir o julgamento de seus processos para o Plenário. Julga a admissibilidade de recursos, com exceção do recurso de revisão para o qual um novo relator é sorteado para avaliar sua admissibilidade. Emite medidas cautelares sem a necessidade de ouvir as partes, quando considerar o caso como urgente. Inclusive, pode decidir iniciar fiscalizações em qualquer unidade jurisdicionada de sua lista.

No próximo capítulo, modelos probabilísticos serão empreendidos para testar se as chances e a probabilidade de unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e condenadas pela irregularidade das contas variam segundo variáveis de interesse. As principais variáveis independentes apresentam um caráter político e institucional. Mais especificamente, variáveis vinculadas ao perfil dos ministros relatores e ao tipo de iniciativa da fiscalização serão empregadas.

Capítulo 4 – A influência de variáveis políticas e institucionais sobre o desempenho

O principal objetivo deste trabalho é testar se variáveis políticas e institucionais são importantes para explicar o resultado das ações do TCU. Em outras palavras, este capítulo se encarrega de testar se variáveis políticas e institucionais são responsáveis por aumentar ou diminuir a probabilidade das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas por irregularidade de contas.

Para tanto, modelos logísticos e de dois estágios (modelo de Heckman) serão aplicados. Basicamente, a partir dos modelos logísticos é possível verificar se as chances de unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas variam segundo variáveis de interesse (tratamento). O modelo de Heckman, por sua vez, é capaz de evitar o viés de seleção referente à probabilidade de julgamento pela irregularidade quando não são consideradas as unidades jurisdicionadas não fiscalizadas.

Os testes serão empreendidos apenas para os níveis municipal e federal. As listas de jurisdicionados do TCU não descrevem o nome das unidades estaduais passíveis de fiscalização. Relatam apenas a quantidade de unidades estaduais por estado. Por isso, não é possível identificar as unidades não fiscalizadas, o que inviabiliza o emprego de testes probabilísticos ligados ao nível estadual.

Segundo os resultados, ainda não é possível afirmar que o perfil dos ministros tem poder explicativo expressivo sobre a probabilidade de julgar as contas das unidades jurisdicionadas como irregulares. O tipo de iniciativa que provoca a fiscalização é mais relevante para alterar a probabilidade de julgamento pela irregularidade das contas.

Quando os municípios são as unidades de interesse, a variação da probabilidade de haver fiscalização está mais associada à receita proveniente da União e ao tamanho da população residente do que ao perfil do relator responsável pela lista de jurisdicionados. No caso das unidades jurisdicionadas no nível federal, a variação da probabilidade de haver fiscalização ocorre de modo mais expressivo quando ministros que fizeram parte de partidos da situação são comparados com ministros ex-integrantes de partidos da oposição. Entretanto, ao contrário das expectativas, ministros da situação fiscalizam mais as instituições federais do que os ministros adversários.

Por outro lado, o tipo de iniciativa que deu origem à fiscalização é a variável mais importante quando se trata das chances e da probabilidade das contas serem

julgadas como irregulares. As fiscalizações municipais iniciadas pelo próprio TCU apresentam maior probabilidade de resultar em julgamento pela irregularidade das contas quando comparadas às fiscalizações provocadas por outras instituições. No nível federal, por sua vez, os modelos estimam que probabilidade de julgamento pela irregularidade das contas é maior quando as fiscalizações são provocadas por denúncias.

O presente capítulo está dividido em quatro seções. A primeira discute os modelos probabilísticos que serão usados, a fim de evitar o viés de seus estimadores. A segunda seção apresenta como o banco de dados foi desenvolvido, além das variáveis que foram utilizadas. A terceira apresenta a análise descritiva e os testes probabilísticos que envolvem as unidades jurisdicionadas pelo TCU no nível municipal – no caso, os municípios. A quarta – e última – seção abrande as unidades jurisdicionadas no nível federal, e aplica análises descritiva e probabilística semelhantes às empreendidas na terceira seção.

4.1. Modelos probabilísticos

Modelos logísticos são capazes de testar as chances de uma unidade jurisdicionada pelo TCU ser fiscalizada e condenada pela irregularidade das contas. No entanto, aplicar modelos logísticos para verificar a probabilidade das contas serem julgadas como irregulares pode produzir viés. Isso ocorre porque as unidades jurisdicionadas que não foram fiscalizadas seriam excluídas do modelo. Em outras palavras, se as unidades não fiscalizadas fossem de fato fiscalizadas, as chances de haver julgamento pela irregularidade segundo o tratamento (variável de interesse) seriam as mesmas?

O modelo de Heckman evita o viés de seleção porque, a partir de um modelo logístico que estime a probabilidade de uma unidade jurisdicionada ser fiscalizada (primeiro estágio), um termo de erro é gerado e aplicado como controle no segundo modelo, que estima a probabilidade da mesma unidade jurisdicionada ser julgada como irregular (segundo estágio)[86]. O primeiro e segundo estágio do modelo são representados, respectivamente, pelas equações a seguir.

[86] O modelo clássico de Heckman não utiliza modelo logístico no segundo estágio. No entanto, existe uma variação do modelo, que utiliza o modelo logístico no segundo estágio. Esta estratégia analítica é empregada no presente trabalho.

$$Fisc_i = D_i + controles_i + U_i$$

$$Irr_i = C_i + controles_i + E_i$$

O primeiro estágio (primeiro modelo) corresponde ao modelo logístico, onde $Fisc_i$ representa a probabilidade de uma unidade jurisdicionada, i, ser fiscalizada, D_i o tratamento e U_i o erro. No segundo estágio, Irr_i representa a probabilidade da unidade jurisdicionada, i, ter suas contas julgadas como irregulares, C_i representa o novo tratamento (variável independente), e E_i se refere ao erro. As variáveis de tratamento e de controle não são necessariamente as mesmas em ambos os estágios e variam segundo o tipo de unidades jurisdicionadas (municípios ou instituições federais).

Na próxima seção (4.2), as variáveis que serão empregadas serão descritas detalhadamente, bem como o modo como foram formuladas. Para melhor compreender como o fator de correção age no segundo estágio, as duas equações a seguir serão tomadas como exemplo. As equações correspondem respectivamente ao segundo e primeiro estágio.

(1) $Irr_i = X_{1i}\beta_1 + U_{1i}$

(2) $Fisc_i = X_{2i}\beta_2 + U_{2i}$

Onde i representa a unidade jurisdicionada, X_{1i} e X_{2i} são variáveis independentes, e U_{1i} U_{2i} são os erros. Se a primeira expressão não tivesse viés de seleção – ou seja, caso fosse aleatória a escolha da unidade a ser fiscalizada –, o estimador, β_1, não seria enviesado, devido à independência entre o erro, U_{1i}, e as variáveis independentes, X_{1i}. A equação a seguir ilustra o argumento:

$$E(Irr_{1i}|X_{1i}) = X_{1i}\beta_1 + E(U_{1i}) = X_{1i}\beta_1$$

Uma vez que $E(U_{1i}) = 0$.

Suponha que, se $Fisc_i > 0$, as observações (unidades jurisdicionadas) fazem parte da amostra utilizada para explicar o julgamento (Irr_{1i}). Caso contrário, quando $Fisc_{2i} \leq 0$, as observações são excluídas da amostra do segundo estágio. As equações abaixo ilustram que o julgamento por irregularidade, Irr_{1i}, também dependeria das variáveis que explicam a fiscalização das unidades jurisdicionadas.

$$E(Irr_{1i}|X_{1i},\ Fisc_i > 0) = X_{1i}\beta_1 + E(U_{1i}, Fisc_i > 0)\ \rightarrow$$

$$\rightarrow\ E(Irr_{1i}|X_{1i}, Fisc_i > 0) = X_{1i}\beta_1 + E(U_{1i}, U_{2i} \geq -X_{2i}\beta_2)$$

Uma vez que $Fisc_i = X_{2i}\beta_2 + U_{2i}$.

$$E(U_{1i}, U_{2i} \geq -X_{2i}\beta_2) = \frac{\sigma_{Irreg2}}{(\sigma_{Fisc2})^{\frac{1}{2}}}\lambda_i$$

Onde λ_i é o fator de correção a ser utilizado no segundo estágio. Em suma, a aplicação do fator de correção λ_i possibilita que o efeito do tratamento do segundo estágio, β_1, não seja enviesado.

Geralmente, a literatura que emprega o modelo de Heckman utiliza o primeiro estágio com o intuito de gerar apenas o fator de correção, λ_i, para aplica-lo no segundo estágio em seguida, evitando o viés de seleção. Ou seja, o interesse reside no segundo estágio. No presente trabalho é igualmente importante observar tanto o efeito sobre as chances das unidades serem fiscalizadas, quanto o efeito sobre as chances de julgamento pela irregularidade.

Vale ressaltar que ambos, primeiro e segundo estágios, serão aplicados por modelos logísticos. O modelo clássico de Heckman utiliza uma variável dependente contínua no segundo estágio, e uma *dummy* que representa a probabilidade da observação ser selecionada – ou, no caso, a probabilidade da unidade jurisdicionada ser fiscalizada. No entanto, existe uma variação do modelo de Heckman que também emprega um modelo logístico no segundo estágio.

Os modelos logísticos são uteis para testar se as chances de sucesso – no caso, ser fiscalizado ou julgado pela irregularidade das contas – variam segundo variáveis de interesse (tratamento). Como a maior parte das variáveis independentes de interesse são *dummies*, os modelos estimam o log da razão entre a chance de sucesso quando o tratamento ocorre ($D_1 = 1$) e a chance de sucesso quando o tratamento não ocorre ($D_1 = 0$). A razão de chances também é conhecida como risco relativo, justamente porque compara quantas vezes a chance de sucesso dos tratados difere da chance de sucesso dos não tratados.

No entanto, a chance de sucesso é diferente da probabilidade de sucesso. As equações abaixo expressam respectivamente a chance de sucesso quando o tratamento está presente ($D_i = 1$) e ausente ($D_i = 0$), e a razão de chances entre os tratados e os não tratados.

$$Chance_{D_i=1} = \frac{p_{D_i=1}}{1 - p_{D_i=1}}$$

$$Chance_{D_i=0} = \frac{p_{D_i=0}}{1 - p_{D_i=0}}$$

$$Razão\ de\ Chances_{D_i=1} = \frac{Chance_{D_i=1}}{Chance_{D_i=0}}$$

Onde $p_{D_i=1}$ é a probabilidade de sucesso na presença do tratamento e $p_{D_i=0}$ é a probabilidade de sucesso na ausência do tratamento. A chance de sucesso é dada pela razão entre a probabilidade de sucesso (p) e a probabilidade de fracasso ($1 - p$). Além da razão de chances é importante verificar qual a variação da probabilidade de sucesso entre tratados e não tratados. Isso é importante porque chances de sucesso realmente diferentes não necessariamente implicam em uma diferença expressiva de probabilidade entre tratados e não tratados.

4.2. Banco de dados e as variáveis

A partir de informações processuais disponíveis pelo TCU, um banco provisório foi produzido por meio de linguagem de programação (*webscraping*). Cada unidade de observação do banco provisório (linha do banco) corresponde a um processo gerado a partir de determinada fiscalização. Todas as fiscalizações realizadas pelo TCU geram processos. Desse modo, nenhuma fiscalização corre o risco de não ser observada.

Um mesmo processo pode conter mais de uma unidade jurisdicionada envolvida na gestão irregular de recursos federais. Entretanto, a preocupação teórica do presente capítulo não é analisar o desfecho dos processos, mas sim testar as chances de unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas. Por isso, por meio de linguagem de programação, as unidades de observação do banco provisório (processos) foram substituídas por unidades jurisdicionadas.

Em seguida, os nomes das unidades fiscalizadas foram cruzados com os nomes presentes nas listas de jurisdicionados do TCU, para identificar as unidades que foram ou não fiscalizadas. A partir deste procedimento dois bancos de dados foram criados. O primeiro diz respeito a todos os municípios brasileiros. Todos os municípios da federação recebem recursos federais e, por isso, todos são jurisdicionados pelo Tribunal de Contas. O segundo banco, se refere às unidades administrativas dos três poderes da União. Várias unidades administrativas no nível estadual são jurisdicionadas pelo TCU. Entretanto, a lista de jurisdicionados do Tribunal descreve apenas a quantidade de

unidades jurisdicionadas por estado, omitindo seus nomes, o que impossibilita identificar as unidades não fiscalizadas no nível estadual.

Uma observação deve ser feita para evitar dúvidas quanto ao conteúdo dos relatórios de atividades do TCU[87]. Grande parte dos dados que o Tribunal disponibiliza em seus relatórios anuais e de gestão se destoa das informações dos bancos desenvolvidos para o presente trabalho. Em primeiro lugar, alguns processos de fiscalização envolvem mais de uma unidade jurisdicionada, e o presente trabalho emprega as unidades jurisdicionadas como unidades de observação (linhas do banco) em vez de processos. Em segundo, o TCU divulga o número de agentes condenados, em vez do número de unidades jurisdicionadas condenadas. Uma unidade jurisdicionada pode envolver mais de um agente responsável pelas contas. Vale lembrar que quando integrantes do TCU decidem iniciar uma fiscalização, eles se dirigem a uma unidade jurisdicionada e não a um agente responsável. A final, só é possível ter certeza de quantos agentes são responsáveis pela gestão irregular das contas após instaurar a fiscalização. Por isso, tomar a unidade jurisdicionada como unidade de observação do banco de dados é o procedimento mais adequado. Em terceiro, os relatórios do Tribunal envolvem os três níveis da federação, enquanto os dados coletados para o presente trabalho envolvem apenas os níveis municipal e federal.

As variáveis *fiscalizado* e *irreg* são *dummies* que representam, respectivamente, se as unidades foram ou não fiscalizadas e julgadas como irregulares. A variável *irreg* foi criada a partir dos números processuais de unidades julgadas por irregularidade de contas disponibilizados pelo próprio TCU[88].

O banco de dados municipal conta com duas variáveis de controle. A primeira, *valor_trans_df* representa o valor transferido pelo governo federal ao município em um determinado ano. Ou seja, é a receita municipal proveniente da União. Os valores da variável foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal através de *webscraping*, e deflacionados pelo índice IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas. Uma unidade de medida equivale a um milhão de reais. A segunda variável, *pop_tx*, representa o tamanho populacional do município. Para evitar problemas de predição[89], o

[87] Tribunal de Contas da União (2001 a 2015).
[88] Com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), foi solicitado o número de todos os processos com contas julgadas como irregulares desde 2003.
[89] Manter o tamanho populacional em pequenas unidades – mesmo que medido por mil habitantes – gera problemas de estimação no cálculo estatístico. Dado que o volume de dados é muito extenso, a variação

tamanho dos municípios foi dividido em cinco faixas de população[90]. No banco de dados federal, as *dummies executivo*, *legislativo* e *judiciario* indicam a qual dos três poderes da união cada unidade jurisdicionada está vinculada.

Ambos os bancos possuem *dummies* que indicam o tipo de iniciativa que provocou a fiscalização da unidade. As variáveis *in_tcu*, *solicitação_cn*, *denuncia* e *representacao* representam, respectivamente, iniciativas do próprio TCU, solicitações do Congresso Nacional, denúncias e representações provocadas por outras instituições públicas. As variáveis não são excludentes. É possível que a fiscalização de uma unidade tenha sido provocada por mais de um tipo de iniciativa. Por isso, as variáveis foram inseridas nos modelos separadamente.

Com a finalidade de testar se o perfil dos ministros tem poder explicativo sobre o desfecho dos trabalhos do TCU, variáveis ligadas à origem dos ministros-relatores foram criadas. As listas de jurisdicionados são distribuídas entre os ministros do Tribunal. Portanto, os ministros e suas respectivas unidades técnicas são responsáveis por fiscalizar as unidades jurisdicionadas presentes nas listas, bem como conduzir a instrução de processos.

A *dummy tec_tcu_lista* indica se o relator responsável por fiscalizar a unidade jurisdicionada era técnico de carreira do próprio TCU antes de tomar posse como ministro. A *dummy tec_carr_lista* indica se o ministro percorreu uma carreira técnica antes de ser escolhido pelo Congresso Nacional. A *dummy pol_lista* indica se o relator percorreu uma carreira política antes de ser escolhido pelo Congresso. As três variáveis são excludentes. Ou seja, uma unidade jurisdicionada só pode estar sob a responsabilidade de um único relator.

O banco de dados federal também possui a *dummy oposicao_lista*, que indica se o relator responsável pela unidade pertenceu a um partido que, no ano em que a fiscalização foi executada, não estava inserido na coalizão de governo federal. Esta variável foi construída a partir do "Banco de dados legislativos – CEBRAP"[91]. O banco de dados municipal, por sua vez, apresenta a *dummy advers_lista*, que indica se o partido ao qual o relator pertencia antes de tomar posse no TCU e o partido que

---

do valor populacional entre as unidades de observação se torna muito grande, impossibilitando que modelos *probit* sejam executados.

[90] O tamanho populacional foi dividido em sete faixas: de até 10 mil habitantes; de 10 a 50 mil habitantes; de 50 a 100 mil habitantes; de 100 a 500 mil habitantes; e superior a 500 mil habitantes.

[91] CEBRAP.

conquistou o cargo executivo do município eram adversários na esfera federal no momento em que a fiscalização foi empreendida. Além do banco de "coalizão" do CEBRAP, esta variável contou com informações do Repositório de Dados Eleitorais do TSE[92]. Essas duas últimas variáveis são úteis apenas para comparar unidades sob a jurisdição de ministros que percorreram uma carreira política antes de serem escolhidos para o cargo no TCU.

A variável *gov_ant_lista* está presente em ambos os bancos de dados, e representa os municípios alocados sob a responsabilidade de ministros que foram escolhidos antes da alternância partidária do executivo federal – em 2003, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o cargo pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Mesmo que nem todos os ministros escolhidos fossem provenientes de carreira política, seria razoável esperar que membros da coalizão governista fossem capazes de escolher ministros com preferências partidárias próprias. Essa variável, portanto, é útil para testar se os municípios sob a responsabilidade destes ministros apresentaram chances diferentes de serem fiscalizados e julgados pela irregularidade de suas contas.

Nem sempre o relator responsável pela fiscalização de uma unidade jurisdicionada é o mesmo responsável pela instrução do processo. Isso é importante porque, quando as contas de uma unidade jurisdicionada não são avaliadas como irregulares segundo o critério do relator, estas são direcionadas em bloco ao julgamento por relação. Dado o grande volume de trabalhos do TCU, seria muito custoso aos demais ministros acompanhar cada caso avaliado como regular pelo relator. Portanto, o perfil do primeiro relator (que instrui os processos) pode ter poder explicativo sobre as chances das contas municipais serem fiscalizadas e julgadas como irregulares.

Por isso, para cada uma das variáveis ligadas ao perfil do ministro responsável por fiscalizar as unidades, foi construída uma variável semelhante vinculada ao perfil do primeiro relator responsável pela instrução do processo. As variáveis vinculadas ao perfil do relator responsável pela lista – expostas acima – apresentam o sufixo *_lista*, enquanto o perfil do primeiro relator que instruiu o processo possui o sufixo *_prim*. As primeiras, com o sufixo *_lista*, serão utilizadas para estimar as chances das unidades serem fiscalizadas (primeiro estágio), enquanto as demais, com o sufixo *_prim*, serão empregadas para testar as chances das contas serem julgadas como irregulares (segundo estágio).

[92] TSE.

O primeiro estágio não emprega variáveis que representem o perfil de outros relatores que participam do processo. No entanto, provavelmente tal exclusão não gera viés, devido às ocasiões nas quais há substituição de relatores. São três as ocasiões em que o relator responsável por fiscalizar a unidade é substituído ao longo do trâmite processual.

Em primeiro lugar, a administração de recursos federais por uma instituição pode estar atrelada a outra unidade jurisdicionada. Um relator designado a fiscalizar instituições do ministério da saúde, por exemplo, pode se deparar com um caso que envolva algum município que não esteja inserido na lista sob sua responsabilidade. Nestes casos, a seleção do município como unidade que deve ser fiscalizada não depende do perfil do relator, uma vez que este se deparou com o envolvimento do município ao acaso. Afinal, só é possível identificar o envolvimento da segunda unidade jurisdicionada após fiscalizar a primeira. Neste caso, a fiscalização do município independe da intenção do relator em selecioná-lo. O perfil do primeiro relator que instrui o processo só tem poder causal sobre a probabilidade de julgamento irregular.

Em segundo, em caso de vacância do ministro, sua lista de jurisdicionados passa a ser de responsabilidade de auditores técnicos do TCU. Neste caso, as variáveis ligadas ao perfil dos relatores recebem valores ligados a ministros que possuíam uma carreira técnica no próprio TCU. Por último, novos relatores podem ser sorteados quando recursos de revisão são solicitados. No entanto, o sorteio de novos relatores ocorre apenas quando a unidade já foi fiscalizada, e após a avaliação de primeiro relator no que se refere ao encaminhamento do caso para julgamento em relação (quando não há indícios de irregularidade).

Portanto, a expectativa é de que o perfil do relator responsável por fiscalizar a unidade tem algum efeito sobre as chances das unidades serem fiscalizadas, enquanto o perfil do primeiro relator que participou da instrução dos processos – e da primeira avaliação sobre a existência de irregularidade – pode ter poder causal sobre as chances de julgamento pela irregularidade. Entretanto, vale ressaltar que na maioria dos casos o relator responsável pela unidade é também o primeiro a instruir o processo.

Não é possível inserir nos modelos o voto dos ministros e o quórum dos presentes durante a elaboração dos acórdãos. As informações contidas nos processos não apresentam o voto dos ministros durante o julgamento das contas. Uma saída seria identificar o perfil dos ministros presentes. Verificar, por exemplo, se o quórum dos

ministros presentes é composto majoritariamente por antigos políticos ou técnicos. No entanto, não é possível identificar em qual colegiado o julgamento pela irregularidade foi realizado. Ademais, nem sempre a última instância tem poder de alterar a sentença das instâncias anteriores. Em muitas ocasiões, um determinado processo volta a ser analisado pelo Tribunal apenas para verificar se débitos provenientes de multas foram quitados pelas unidades com irregularidades.

Verificar o efeito do perfil político dos relatores responsáveis pelas unidades e dos primeiros relatores encarregados da instrução de processos ainda é uma estratégia adequada para testar o poder explicativo de variáveis políticas, mesmo considerando seus limites. Afinal, relatores responsáveis pelas unidades jurisdicionadas podem fiscalizar certas unidades em detrimento de outras. O primeiro relator que instrui os processos, por sua vez, pode diminuir a probabilidade de condenação de algumas unidades jurisdicionadas, ao encaminhar suas contas para o julgamento por relação.

O banco de dados federal envolve fiscalizações ente os anos de 2003 e 2014. Os dados sobre processos julgados como irregulares anteriores ao ano de 2003 estão incompletos. O banco municipal, por sua vez, conta com municípios fiscalizados entre os anos de 2005 e 2014. A partir de 2005, todos os municípios de um determinado estado foram inseridos em uma mesma lista de jurisdicionados, a qual foi designada à responsabilidade de um único relator. Antes de 2005 era possível que dois ministros fossem previamente responsáveis por um mesmo conjunto de municípios[93], o que pode gerar viés nos modelos que serão empregados.

Nas próximas seções (4.3 e 4.4) serão apresentados a análise descritiva dos dados de ambos os bancos, bem como os modelos que estimam as chances das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas.

4.3. Controle sobre as contas dos municípios

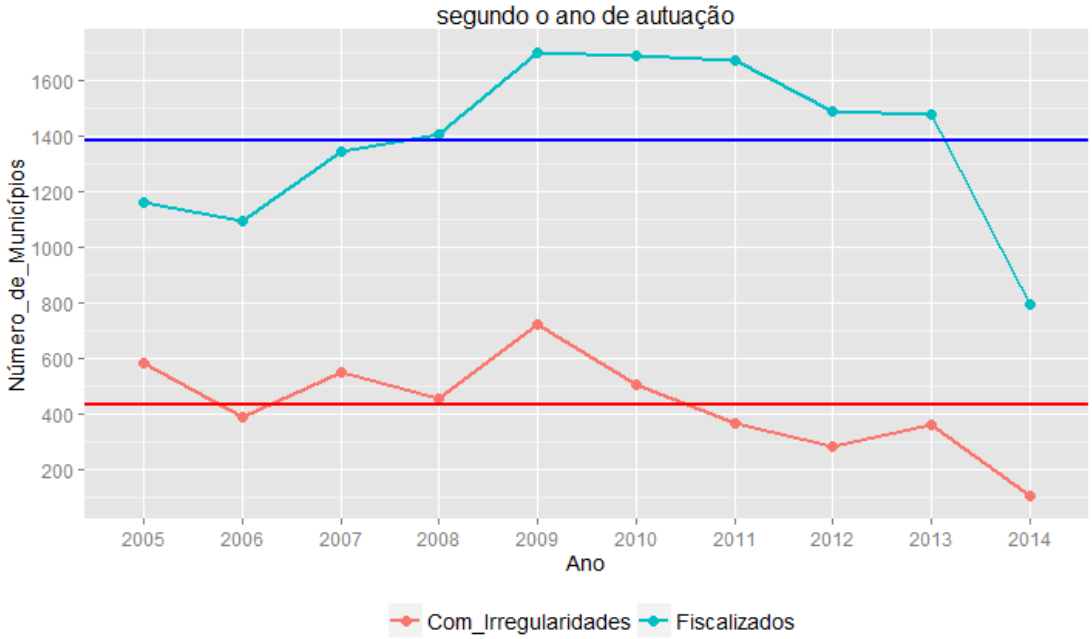
Segundo os resultados apresentados nesta seção, ainda não é possível confirmar a hipótese segundo a qual a diferença de perfil dos ministros do Tribunal de Contas tem poder explicativo relevante sobre a probabilidade das contas municipais serem julgadas como irregulares. Variáveis demográficas e vinculadas às transferências do governo federal são mais relevantes para alterar a probabilidade de fiscalização. Por sua vez, a

[93] Tribunal de Contas da União (2002a).

probabilidade de ter as contas julgadas como irregulares varia mais de acordo com o tipo de iniciativa da fiscalização. No caso, fiscalizações iniciadas pelo próprio TCU apresentam maior probabilidade de resultar em julgamento pela irregularidade das contas quando comparadas às fiscalizações provocadas por outras instituições.

O gráfico 3 apresenta o volume de municípios fiscalizados e julgados como irregulares segundo o ano de autuação. Os traços horizontais planos representam os valores médios. O número de fiscalizados é uma estimativa próxima do valor real, uma vez que o ano de fiscalização tem como base a data em que o município foi autuado. O gráfico 3 não tem a pretensão de verificar o aumento ou diminuição do julgamento por irregularidade ao longo do tempo. Tem como objetivo principal comparar a diferença entre a quantidade de municípios fiscalizados em um determinado ano e a quantidade de municípios também fiscalizados no mesmo ano, mas que futuramente foram julgados como irregulares. Isso porque em cada unidade de tempo o gráfico representa o ano de autuação das fiscalizações. É preciso cautela neste ponto pois, muito provavelmente, parte da queda de contas julgadas como irregulares dos últimos anos pode significar apenas que os municípios fiscalizados no final do período ainda não foram julgados.

Gráfico 3 - Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o ano de autuação

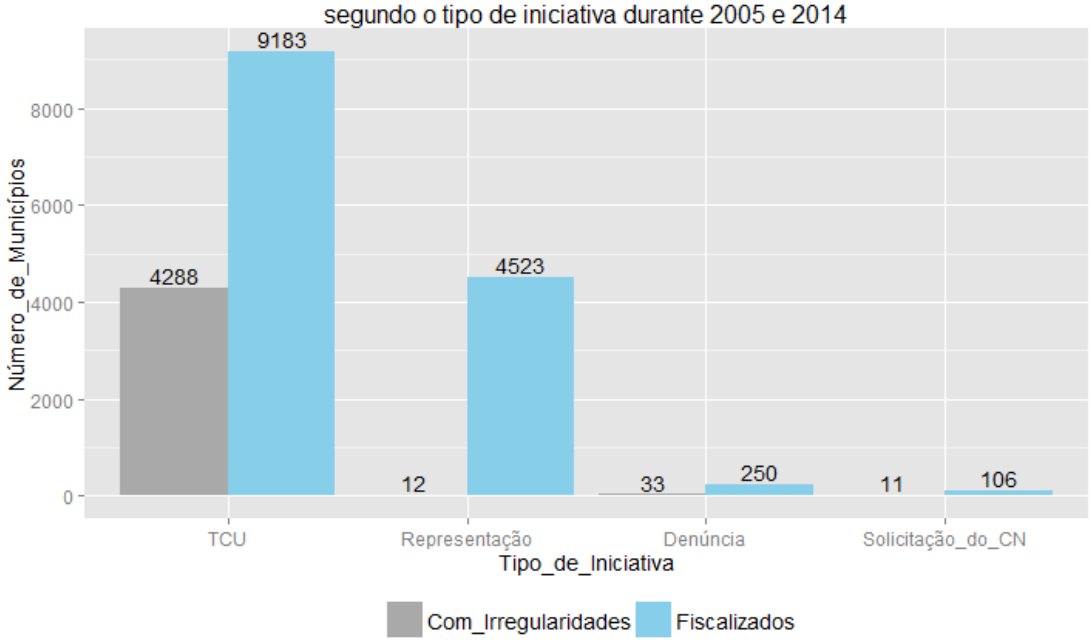


Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 4 apresenta o número total de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa entre os anos de 2005 e 2014. O

volume de trabalho por tipo de iniciativa é extremamente desigual. A maior parte das fiscalizações foi provocada por iniciativa do TCU, seguida por representações de outras instituições públicas, denúncias e solicitações do Congresso Nacional. As fiscalizações provocadas por denúncias e solicitações do CN são muito pequenas quando comparadas às demais iniciativas. No caso do número de condenações por irregularidade, as iniciativas do TCU representam a maior parte do volume total. As condenações que envolvem as demais iniciativas são residuais se comparadas às condenações oriundas de iniciativas do TCU.

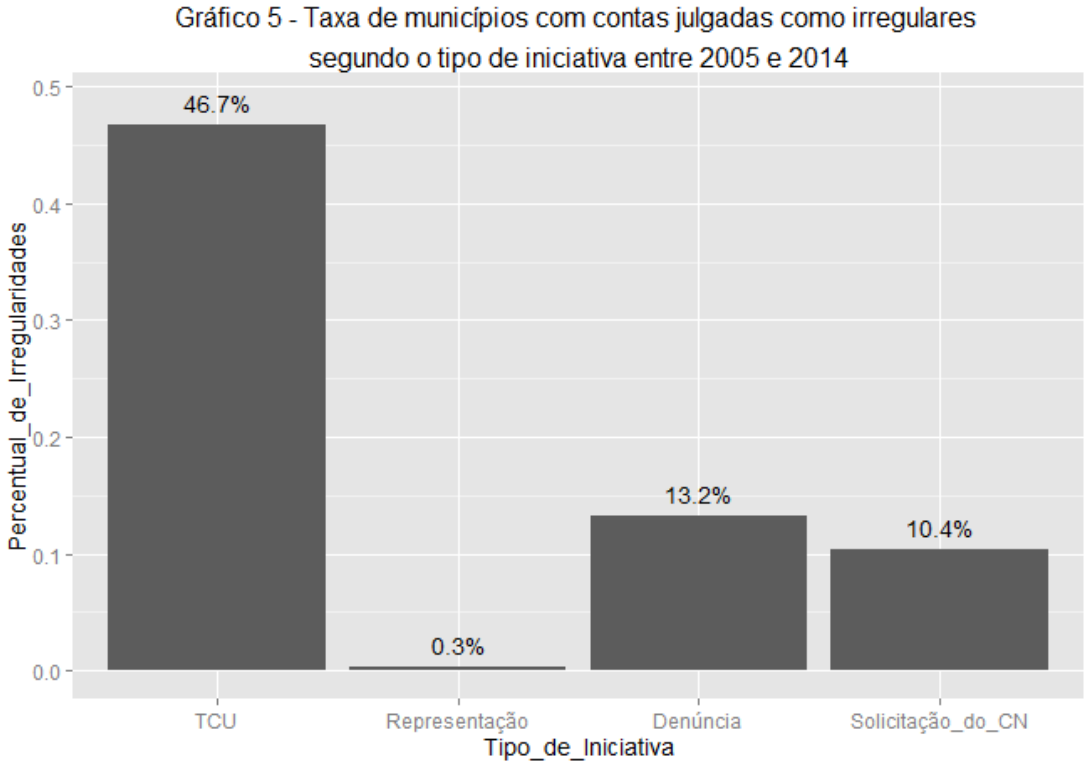
Gráfico 4 - Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa durante 2005 e 2014



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 5 apresenta o percentual de contas julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa durante os anos de 2005 e 2014. Ao contrário do gráfico anterior, é possível verificar a taxa de condenações independentemente do volume total de fiscalizações de cada tipo de iniciativa. Segundo o gráfico, as fiscalizações de iniciativa do próprio Tribunal apresentam a maior taxa de condenações (46,7%), seguida por fiscalizações que envolvem provocações por denúncias (13,2%), solicitações do Congresso Nacional (10,4%) e representações por outras instituições públicas (0,3%). Embora seja elevado o número de fiscalizações que envolvem representações por parte de outras instituições públicas (gráfico 4), estas não implicam uma taxa elevada de condenações. A partir dos gráficos 4 e 5, é possível afirmar que as iniciativas do próprio

TCU são responsáveis tanto pelo maior número de fiscalizações, quanto pela maior taxa de condenações.



Fonte: elaborado pelo autor.

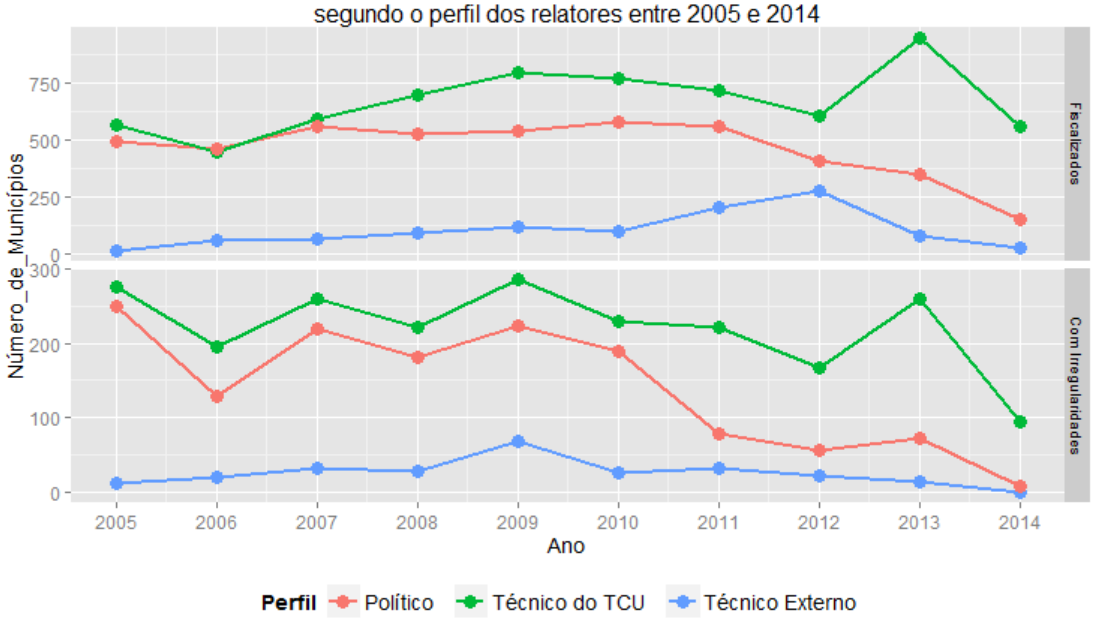
No entanto, o gráfico 5 envolve apenas uma variável (tipo de iniciativa) sem acrescentar nenhuma variável de controle. Ainda nesta seção, testes probabilísticos serão empreendidos para estimar as chances e a probabilidade de sucesso (fiscalização e de julgamento pela irregularidade) utilizando variáveis de controle. Antes de iniciar tal procedimento, é útil analisar descritivamente como os municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregularidade estão distribuídos entre os perfis dos relatores.

O gráfico 6 apresenta a variação do número de municípios fiscalizados e que tiveram suas contas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores e o ano de autuação. Para facilitar a visualização, o número de municípios fiscalizados e julgados por irregularidades foram inseridos em escalas diferentes. O gráfico 6 não pode ser utilizado como um indicativo de produtividade segundo o perfil dos ministros. Como exposto no quadro 1 do capítulo 1, o número de ministros que atuaram no TCU após a redemocratização foi desigual segundo o perfil dos relatores[94]. O gráfico 6 é útil para

[94] Segundo o quadro 1, dez ministros pertenciam ao quadro de auditores do próprio TCU antes de atuar como ministro, quinze ministros possuíam carreira política e seis ministros tinham carreira técnica fora do âmbito do Tribunal de Contas.

tornar evidente como as unidades de observação do banco de dados (municípios) estão distribuídas ao longo do tempo de acordo com o perfil dos relatores.

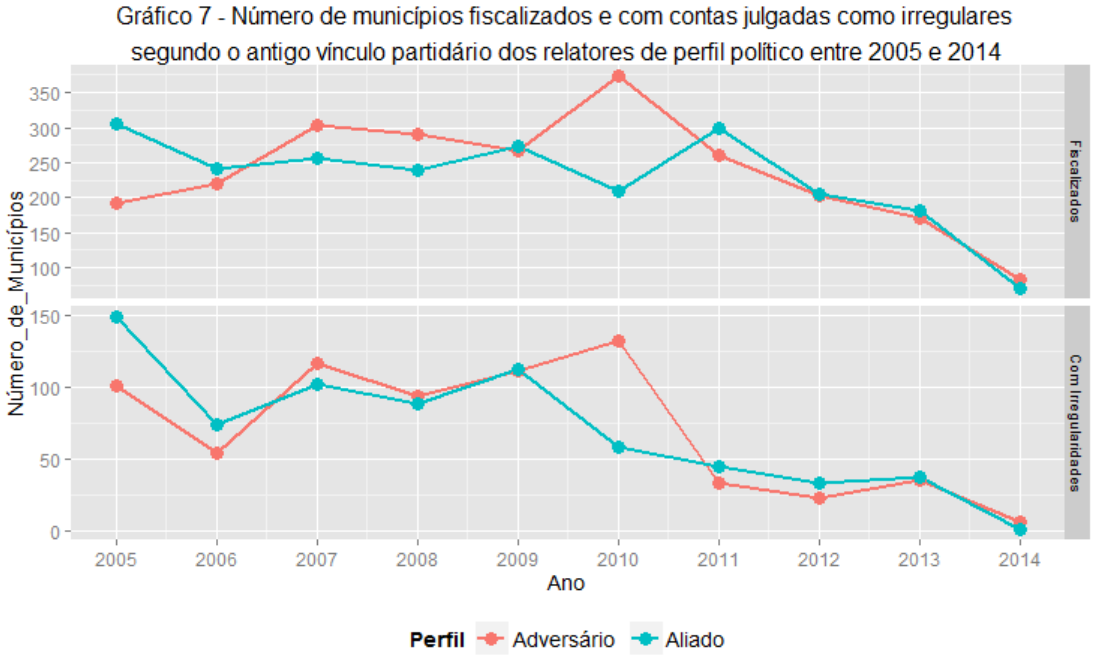
Gráfico 6 - Número de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores entre 2005 e 2014



Fonte: elaborado pelo autor.

Segundo o gráfico 6, na maior parte do tempo os municípios fiscalizados foram distribuídos principalmente aos relatores de origem dos quadros técnicos do próprio TCU, seguidos dos relatores de perfil político e dos relatores provenientes de carreira técnica de outras instituições. Os municípios autuados no mesmo período que vieram a ter suas contas julgadas como irregulares apresentam uma distribuição semelhante segundo o perfil dos relatores, apesar de uma oscilação diferente.

O gráfico 7 é semelhante ao gráfico 6, mas considera apenas os municípios distribuídos entre os relatores de perfil político. O gráfico 7 é útil para observar como os municípios foram distribuídos entre relatores cujo partido de origem esteve na posição de adversário ou de aliado do executivo municipal no ano em que a fiscalização foi realizada. Os critérios para a classificação de aliado ou adversário foram apresentadas na seção anterior (4.2). De certa forma, a distribuição dos municípios fiscalizados e que vieram a ser julgados por irregularidade é semelhante entre os relatores adversários e os relatores aliados, embora as duas distribuições oscilassem de maneira mais desigual nos anos de 2005 e 2010.



Fonte: elaborado pelo autor.

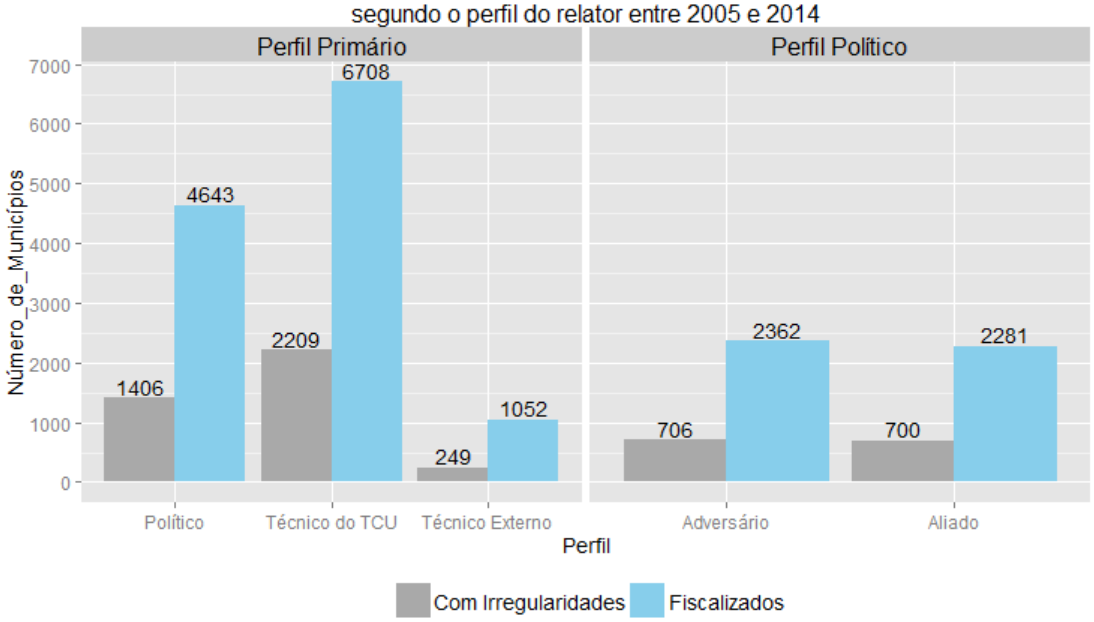
Embora seja pequeno o número de observações ligadas aos julgamentos por irregularidade das contas quando fragmentado segundo o ano de autuação, o número total de municípios com irregularidades durante o período completo é suficiente para aplicar os testes probabilísticos. O gráfico 8 apresenta como o número total de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares foram distribuídos segundo o perfil dos relatores. O gráfico 8 está dividido em dois segmentos. O primeiro apresenta a distribuição entre todos os perfis primários, enquanto o segundo apresenta apenas a distribuição entre relatores com perfil político, os quais se dividem entre adversários e aliados em relação ao executivo municipal. Este gráfico também não deve ser utilizado como indicador de produtividade de acordo com o perfil dos ministros, dado o número desigual de ocupação do cargo de ministros segundo o perfil[95].

Segundo o gráfico 8, a maior parte dos municípios fiscalizados foi alocada sob a instrução de relatores de origem técnica do TCU, seguida de relatores de perfil político e de relatores provenientes de carreira técnica de outras instituições, respectivamente. Os municípios com irregularidades estiveram distribuídos na mesma ordem. Quando apenas a distribuição entre relatores de perfil político é avaliada, é bem próximo o número total de municípios entre os relatores adversários e os aliados do executivo

[95] Ver quadro 1 do capítulo 1.

municipal, tanto no que diz respeito aos municípios fiscalizados quanto aos municípios com irregularidades.

Gráfico 8 - Número total de municípios fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014

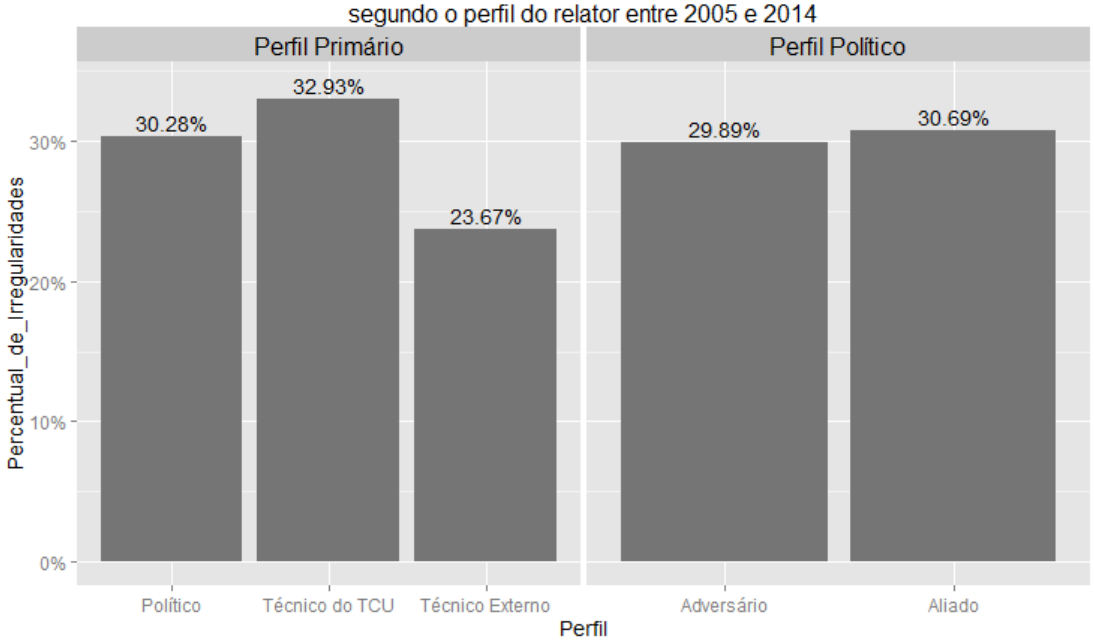


Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 9 expõe a taxa de municípios julgados como irregulares segundo o perfil do relator, calculada a partir da razão entre o número de municípios fiscalizados e o número de municípios com irregularidades. Segundo o gráfico, o maior percentual de julgamentos por irregularidade parte de relatores com perfil técnico provenientes do próprio TCU (32,93%), seguido por relatores de perfil político (30,28%) e relatores oriundos de carreira técnica de outras instituições (23,67%), respectivamente. Quando considerados somente os relatores de perfil político, as taxas de julgamento por irregularidades são muito semelhantes entre os relatores adversários e aliados dos executivos municipais (29,89% e 30,69%, respectivamente).

No entanto, as taxas de contas municipais irregulares de ambos os gráficos 5 e 9 foram calculadas sem variáveis de controle. A seguir serão apresentados testes probabilísticos que buscam evitar viés.

Gráfico 9 - Taxa de municípios com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014



Fonte: elaborada pelo autor.

A tabela 5 apresenta seis modelos probabilísticos que testam o efeito sobre a probabilidade dos municípios serem fiscalizados. O primeiro modelo apresenta apenas o valor transferido pelo governo federal aos municípios e o tamanho populacional. Os modelos 2a, 2b e 2c testam se o perfil do do ministro relator tem efeito sobre as chances dos municípios serem fiscalizados. Cada um destes três modelos compara dois modos de escolha de ministros com outro modo de escolha, representado pela variável omitida. O modelo 3 testa se municípios sob a responsabilidade de ministros que percorreram uma carreira política no passado apresentam maiores chances de serem fiscalizados, nas ocasiões em que o executivo municipal pertence a um partido adversário em relação ao partido ao qual o ministro pertenceu. O modelo 4 testa se municípios sob a responsabilidade de ministros escolhidos antes da alternância partidária do executivo federal possuem maiores chances em relação aos municípios jurisdicionados por ministros escolhidos após a alternância de governo.

Segundo a tabela 5 o efeito de todas as variáveis sobre as chances dos municípios serem fiscalizados é significativo. No entanto, os estimadores representam o log da razão de chances (ou risco relativo) da unidade ser fiscalizada. Para tornar as estimativas mais inteligíveis, é necessário estimar a razão de chances do município ser fiscalizado segundo estas variáveis, e apresentar predições quanto a probabilidade do município sofrer fiscalização.

Tabela 5 – Modelos sobre a razão de chances dos municípios serem fiscalizados (Primeiro Estágio)

	Dependent variable:					
	fiscalizado (Primeiro Estágio)					
	(Mod_1)	(Mod_2a)	(Mod_2b)	(Mod_2c)	(Mod_3)	(Mod_4)
pol_lista			0.0725***	-0.1281***		
			(0.0228)	(0.0136)		
advers_lista					-0.0601***	
					(0.0166)	
gov_ant_lista						-0.1323***
						(0.0141)
tec_tcu_lista		0.1281***	0.2005***		0.0768***	0.1668***
		(0.0136)	(0.0240)		(0.0154)	(0.0144)
tec_carr_lista		-0.0725***		-0.2005***	-0.1072***	-0.1102***
		(0.0228)		(0.0240)	(0.0242)	(0.0243)
valor_trans_df	0.0027***	0.0027***	0.0027***	0.0027***	0.0099***	0.0095***
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0002)	(0.0002)
pop_tx	0.2606***	0.2512***	0.2512***	0.2512***	0.2398***	0.2160***
	(0.0165)	(0.0165)	(0.0165)	(0.0165)	(0.0155)	(0.0159)
Constant	-1.2414***	-1.2656***	-1.3380***	-1.1375***	-1.3609***	-1.3270***
	(0.0190)	(0.0194)	(0.0281)	(0.0214)	(0.0201)	(0.0206)
Observations	52,440	52,440	52,440	52,440	52,440	48,793
Log Likelihood	-30,078.7700	-30,020.2700	-30,020.2700	-30,020.2700	-30,087.2000	-27,435.5300
rho	0.5107*** (0.0232)	0.5134*** (0.0230)	0.5134*** (0.0230)	0.5134*** (0.0230)	0.4065*** (0.0296)	0.4775*** (0.0297)
Note:						*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir dos resultados da tabela 5, foi estimada a razão de chances dos municípios serem fiscalizados segundo as variáveis dependentes, além de seu intervalo de confiança. Os resultados estão presentes na tabela 6. Coeficientes maiores que 1 representam maiores chances em relação à variável omitida, enquanto os valores menores que 1 representam menores chances. O tamanho dos municípios e o valor transferido pelo governo federal aos municípios aumentam as chances do município ser fiscalizado.

Tabela 6 – Razão de chances dos municípios serem fiscalizados

	Modelo 1	Modelo 2a	Modelo 2b
pol_lista	1.0751		
			(1.0281; 1.1244)
tec_tcu_lista		1.1366	1.2220
		(1.1068; 1.1672)	(1.1659; 1.2808)
tec_carr_lista		0.9301	
		(0.8894; 0.9727)	
valor_trans_df	1.0027	1.0027	1.0027
	(1.0025; 1.0028)	(1.0025; 1.0028)	(1.0025; 1.0028)
pop_tx	1.2978	1.2855	1.2855
	(1.2564; 1.3405)	(1.2447; 1.3277)	(1.2447; 1.3277)
(Intercept)	0.2890	0.2821	0.2624
	(0.2784; 0.3000)	(0.2716; 0.2930)	(0.2483; 0.2772)

	Modelo 2c	Modelo 3	Modelo 4
pol_lista	0.8798		
	(0.8567; 0.9035)		
advers_lista		0.9601	
		(0.9299; 0.9913)	
gov_ant_lista			0.8349
			(0.8125; 0.8580)
tec_tcu_lista		1.1174	1.2262
		(1.0846; 1.1511)	(1.1924; 1.2610)
tec_carr_lista	0.8183	0.9145	0.8850
	(0.7807; 0.8577)	(0.8727; 0.9582)	(0.8442; 0.9278)
valor_trans_df	1.0027	1.0027	1.0026
	(1.0025; 1.0028)	(1.0025; 1.0028)	(1.0025; 1.0028)
pop_tx	1.2855	1.2854	1.2465
	(1.2447; 1.3277)	(1.2445; 1.3277)	(1.2057; 1.2887)
(Intercept)	0.3206	0.2870	0.3048
	(0.3074; 0.3344)	(0.2756; 0.2988)	(0.2924; 0.3177)

Fonte: elaborado pelo autor.

Segundo o primeiro modelo, o quarto grupo de municípios (de 100 a 500 mil habitantes) tem 1,30 vezes mais chances de ser fiscalizado em relação ao "grupo médio" de municípios (de até 10 mil habitantes). Em outras palavras, estes municípios apresentam 29,8% a mais de chances de serem fiscalizados em relação aos municípios com tamanho populacional médio. Quando variáveis ligadas à carreira dos relatores são inseridas, as chances caem entre 1,28 e 1,24 vezes em relação aos municípios médios.

No entanto, ter chances realmente diferentes não implica necessariamente em variações de probabilidade expressivas. Embora as chances de fiscalização de alguns municípios sejam diferentes de uns em relação a outros, em termos de probabilidade pode haver baixa variação. A tabela 7 apresenta as probabilidades preditas segundo o tamanho populacional dos municípios, mantendo constante o valor médio das demais variáveis do modelo. Segundo o modelo 1, por exemplo, do grupo de menores municípios (com até 10 mil habitantes) ao grupo dos maiores (superior a 500 mil habitantes), as probabilidades do município ser fiscalizado variam entre 54,81% a 63%.

Tabela 7 – Probabilidades Preditas segundo o tamanho populacional dos municípios

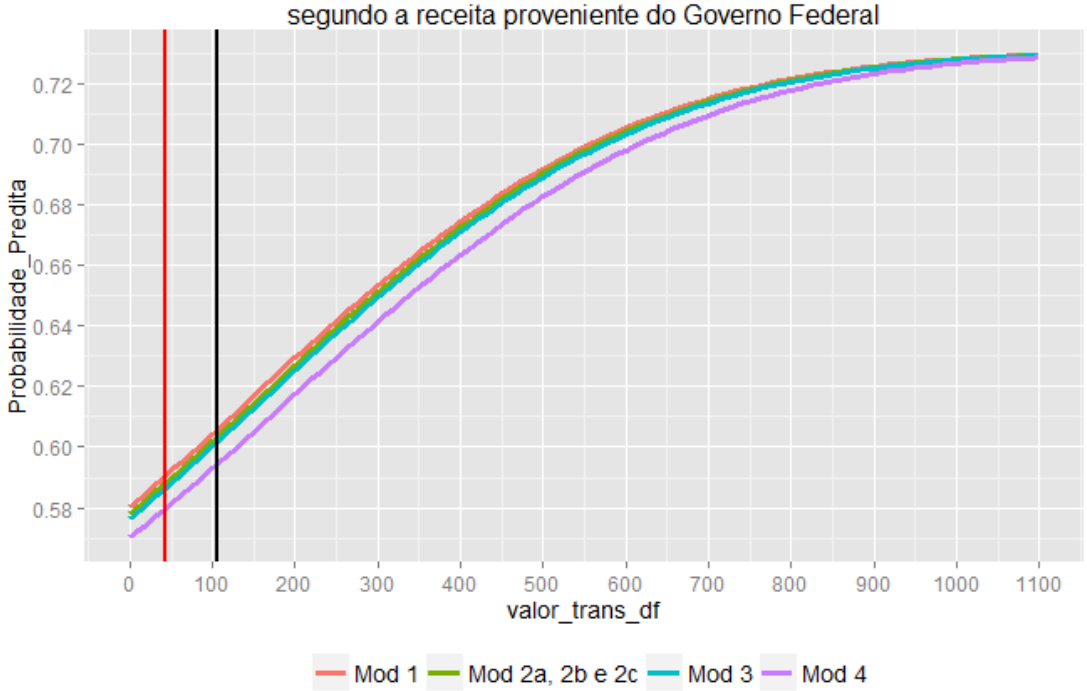
	Modelo 1	Modelos 2a, 2b e 2c	Modelo 3	Modelo 4
Até 10 mil habitantes	54,80%	54.77%	54.63%	54.54%
De 10 a 50 mil habitantes	56,75%	56.63%	56.47%	56.13%
De 50 a 100 mil habitantes	59,01%	58.79%	58.61%	57.95%
De 100 a 500 mil habitantes	61,44%	61.12%	60.93%	59.94%
Superior a 500 mil habitantes	63,86%	63.47%	63.28%	62.01%

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda segundo a tabela 6, a partir do valor médio das receitas municipais provenientes da União, a cada um milhão de reais recebidos do governo federal, os municípios aumentam a chance de serem fiscalizados em 1,003 vezes (ou 0,3% a mais) em relação a municípios que receberam um milhão de reais a menos de transferências, segundo os modelos 1, 2, 3 e 4. A razão de chances pouco se altera nos modelos 5 e 6 (aproximadamente 1,010 em ambos os modelos). A tabela ainda não oferece inteligibilidade suficiente à análise, uma vez que as receitas municipais provenientes da União estão representadas por uma variável contínua com grande variação. Por isso, a probabilidade predita deve ser apresentada graficamente para facilitar a interpretação dos dados.

O gráfico 10 apresenta a probabilidade predita segundo o valor transferido pelo governo federal aos municípios em milhões de reais. As linhas verticais em destaque representam, respectivamente, o valor médio das transferências aos municípios (42,37 milhões) e o valor transferido que o município do 95º percentil da escala de transferência recebeu (105 milhões). A curva da probabilidade predita dos modelos 2a, 2b e 2c é idêntica, porque nestes modelos apenas *dummies* ligadas à carreira dos relatores são omitidas alternadamente. Em outras palavras, o ajuste destes modelos é o mesmo.

Gráfico 10 - Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo a receita proveniente do Governo Federal

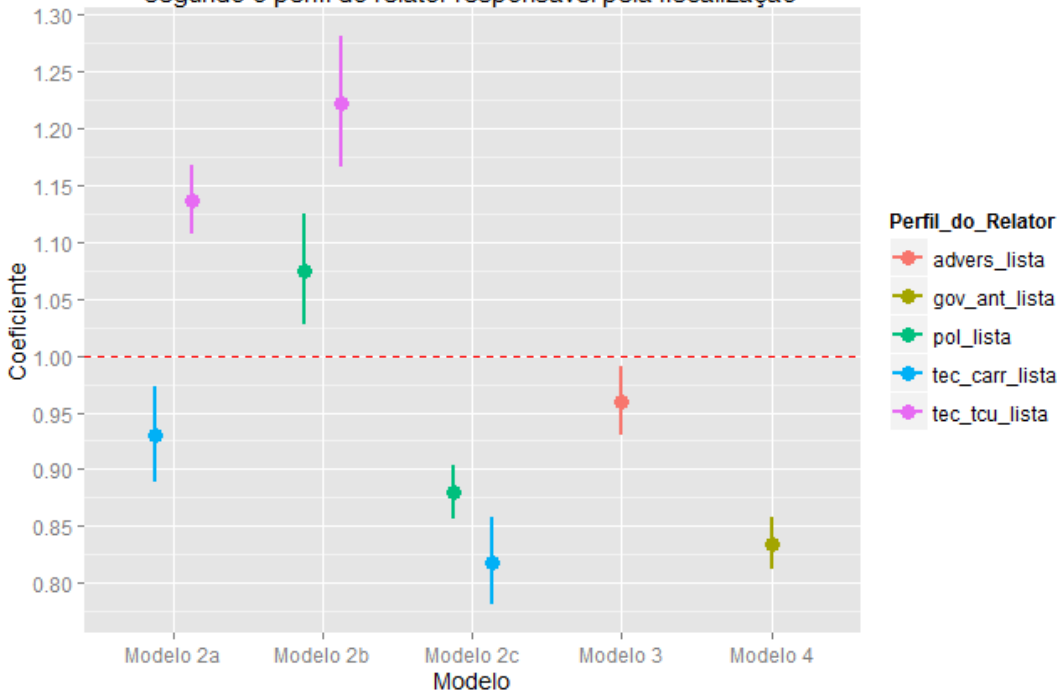


Fonte: elaborado pelo autor.

As curvas dos modelos 1 e 2, 3 e 4 também são semelhantes, assim como as curvas dos modelos 5 e 6. Segundo o modelo 1, por exemplo, do menor valor de receita recebida (menos de 1 milhão) até o valor recebido pelo município do 95º percentil (105 milhões), a probabilidade varia de 58,0% até 60,6%. Após o município do 95º percentil, a probabilidade continua crescendo segundo a curva do gráfico, e se estabiliza nos municípios que recebem aproximadamente 1,1 bilhões de reais (probabilidade de 73,0%). Todavia, vale ressaltar que em 95% dos casos a probabilidade de ser fiscalizado não passa de 60,6%. Segundo o modelo 6, por sua vez, dos municípios que recebem menos de 1 milhão de reais aos municípios que recebem 105 milhões, a probabilidade de ser fiscalizado varia entre 57,0% e 59,4%.

O gráfico 11 apresenta os coeficientes das variáveis da tabela 6 ligados ao tipo de relator. Os coeficientes estimam a chances de municípios serem fiscalizados sob a responsabilidade de um tipo de relator ($D_i = 1$) em relação às chances de municípios fiscalizados quando jurisdicionados por outro tipo de relator ($D_i = 0$ ou *intercepto*). Em outras palavras, os modelos comparam as chances entre a variável de interesse e a variável omitida no modelo. Valores médios acima de 1 indicam que a variável independente representa maiores chances do município ser fiscalizado em relação à variável omitida. Por sua vez, valores médios abaixo de 1 indicam menores chances em relação à variável omitida.

Gráfico 11 - Razão de chances dos municípios serem fiscalizados segundo o perfil do relator responsável pela fiscalização



Fonte: elaborado pelo Autor.

Os modelos 2a, 2b e 2c comparam os municípios sob a responsabilidade de ministros que tiveram uma carreira técnica dentro do TCU (*tec_tcu_lista*), externa ao Tribunal (*tec_carr_lista*) ou, ainda, uma carreira política (*pol_lista*). Os municípios jurisdicionados por relatores de carreira técnica do próprio Tribunal em média apresentam maiores chances de serem fiscalizados em relação aos demais – 1,14 vezes em relação a relatores políticos (modelo 1) e 1,22 em comparação a relatores técnicos externos (modelo 2). No entanto, municípios sob a responsabilidade de relatores provenientes de carreira política possuem maiores chances de serem fiscalizados quando

comparados aos municípios a cargo de relatores que percorreram uma carreira técnica externa ao TCU – 1,07 vezes (modelo 2).

O modelo 3 testa se municípios sob a responsabilidade de relatores de partidos "adversários" (*advers_lista*) apresentam chances maiores de sofrerem fiscalizações. Este modelo apenas compara ministros que tiveram carreira política no passado. Segundo o modelo 5, municípios "adversários" não apresentam maiores chances de serem fiscalizados – 0,96 vezes em média.

O modelo 4 compara os municípios sob a responsabilidade de ministros que tomaram posse antes da alternância de poder no Executivo Federal (anterior ao governo Lula) com os municípios que foram jurisdicionados por ministros escolhidos posteriormente. Estar sob a jurisdição dos ministros anteriores não aumentou as chances de ser fiscalizado – 0,83 vezes, em média.

Embora a razão de chances ajude a comparar o quanto as chances de um município sob a responsabilidade de um tipo de relator difere das chances de outro, é necessário averiguar se a probabilidade de ser fiscalizado se altera de modo expressivo. A tabela 8 apresenta as probabilidades preditas segundo o tipo de relator, mantendo as demais variáveis omitidas em seus valores médios. Nos modelos 2a, 2b e 2c, quando uma das variáveis de interesse recebe o valor 1, as demais variáveis de interesse apresentam valor 0, uma vez que são excludentes. Segundo a tabela, a diferença entre as probabilidades dos municípios serem fiscalizados segundo as variáveis de interesse não ultrapassam 2% para nenhum dos modelos. Em outras palavras, a mudança de relator impacta pouco sobre a probabilidade do município ser fiscalizado.

Tabela 8 – Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de relator responsável pela fiscalização

Modelos 2a, 2b e 2c			
	tec_tcu_lista=1	**tec_carr_lista=1**	**pol_lista=1**
Prob._Predita	0.5970	0.5790	0.5854
Modelo 3			
	advers_lista=0	**advers_lista=1**	
Prob._Predita	0.5879	0.5842	
Modelo 4			
	gov_ant_lista=0	**gov_ant_lista=1**	
Prob._Predita	0.5875	0.5718	

Fonte: elaborado pelo autor.

Os testes anteriores foram utilizados como o primeiro estágio do modelo de Heckman, a fim de que se testassem as chances das contas municipais serem julgadas como irregulares (segundo estágio). A tabela 9 apresenta o segundo estágio dos modelos anteriores. A partir de um fator de correção gerado nos modelos anteriores (primeiro estágio) a tabela testa se o tipo de relator responsável pela instrução dos processos altera as chances das contas municipais serem julgadas como irregulares. A variável *in_tcu* foi utilizada apenas como controle, e representa as fiscalizações de iniciativa do próprio TCU. Posteriormente, as variáveis ligadas à iniciativa de fiscalização serão testadas em outros modelos separadamente. Como nos testes anteriores, os estimadores representam o log da razão de chances (ou log do risco relativo), o que inviabiliza a interpretação inteligível dos estimadores. No entanto, o sinal negativo ou positivo dos estimadores, respectivamente, indica menores ou maiores chances de as contas serem julgadas como irregulares.

A tabela 10 apresenta a razão de chances (ou risco relativo) das contas municipais serem julgadas como irregulares e o seu respectivo intervalo de confiança. Coeficientes maiores que 1 representam maiores chances em relação à variável omitida, enquanto os valores menores que 1 representam menores chances. O modelo 1 é menos útil, porque possuí uma variável de controle a menos no primeiro estágio (modelo 1 dos testes anteriores). Para facilitar a compreensão dos dados, os coeficientes foram inseridos no gráfico a seguir.

Tabela 9 – Modelos sobre a razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares (Segundo Estágio)

	Dependent variable:					
	irreg (Segundo Estágio)					
	(Mod_1)	(Mod_2a)	(Mod_2b)	(Mod_2c)	(Mod_3)	(Mod_4)
pol_prim			0.0428***	-0.0324***		
			(0.0165)	(0.0085)		
advers_prim					0.0137	
					(0.0130)	
gov_ant_prim						-0.0104
						(0.0093)
tec_tcu_prim	0.0242***	0.0324***	0.0752***		0.0394***	0.0473***
	(0.0085)	(0.0085)	(0.0161)		(0.0108)	(0.0094)
tec_carr_prim	-0.0322**	-0.0428***		-0.0752***	-0.0350**	-0.0592***
	(0.0163)	(0.0165)		(0.0161)	(0.0177)	(0.0191)
in_tcu	0.4567***	0.4573***	0.4573***	0.4573***	0.4575***	0.4367***
	(0.0085)	(0.0085)	(0.0085)	(0.0085)	(0.0085)	(0.0091)
Constant	-0.3058***	-0.3111***	-0.3539***	-0.2788***	-0.3154***	-0.3319***
	(0.0190)	(0.0191)	(0.0238)	(0.0185)	(0.0204)	(0.0205)
Observations	52,440	52,440	52,440	52,440	52,440	48,793
Log Likelihood	-30,078.7700	-30,020.2700	-30,020.2700	-30,020.2700	-30,016.5000	-27,284.2500
rho	0.5107*** (0.0232)	0.5134*** (0.0230)	0.5134*** (0.0230)	0.5134*** (0.0230)	0.5096*** (0.0231)	0.5388*** (0.0237)
sigma	0.4532*** (0.0058)	0.4535*** (0.0058)	0.4535*** (0.0058)	0.4535*** (0.0058)	0.5096*** (0.0231)	0.4602*** (0.0064)
Note:						*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: elaborado pelo autor.

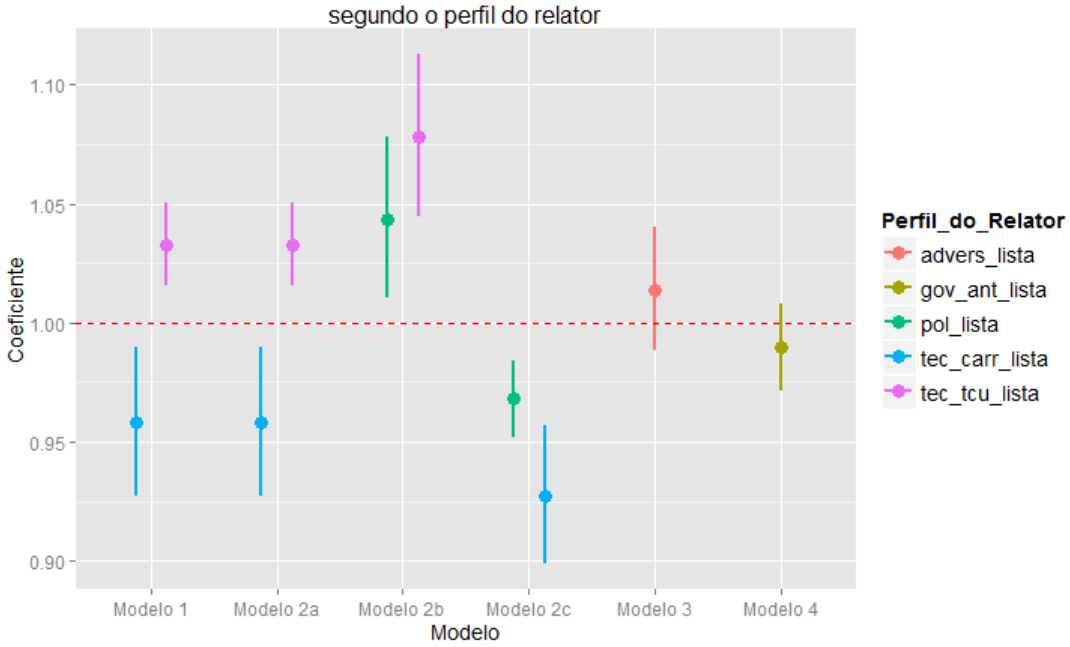
Tabela 10 - Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares

	Modelo 1	Modelo 2a	Modelo 2b
tec_tcu_prim	1.0245	1.0329	1.0781
	(1.0076; 1.0416)	(1.0158; 1.0503)	(1.0446; 1.1126)
tec_carr_prim	0.9683	0.9581	
	(0.9378; 0.9998)	(0.9276; 0.9896)	
pol_prim			1.0437
			(1.0105; 1.0780)
in_tcu	1.5789	1.5798	1.5798
	(1.5527; 1.6055)	(1.5536; 1.6064)	(1.5536; 1.6064)
(Intercept)	0.7365	0.7326	0.7019
	(0.2784; 0.3000)	(0.2716; 0.2930)	(0.2483; 0.2772)
	Modelo 2c	**Modelo 3**	**Modelo 4**
pol_prim	0.9682		
	(0.9521; 0.9844)		
advers_prim		1.0138	
		(0.9883; 1.0400)	
gov_ant_prim			0.9896
			(0.9717; 1.0079)
tec_tcu_prim		1.0402	1.0485
		(1.0185; 1.0624)	(1.0294; 1.0679)
tec_carr_prim	0.9276	0.9656	0.9425
	(0.8988; 0.9573)	(0.9326; 0.9998)	(0.9079; 0.9784)
in_tcu	1.5798	1.5801	1.5475
	(1.5536; 1.6064)	(1.5539; 1.6068)	(1.5203; 1.5753)
(Intercept)	0.7567	0.7295	0.7176
	(0.3074; 0.3344)	(0.2756; 0.2988)	(0.2924; 0.3177)

Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 12 ilustra o valor e o intervalo de confiança dos coeficientes. As chances de julgamento pela irregularidade são realmente diferentes apenas entre os municípios fiscalizados por antigos técnicos do TCU e ministros provenientes de carreira técnica externa ao Tribunal(modelo 2a), sendo que os primeiros apresentam maiores chances de serem julgados como irregulares em comparação aos demais. O intervalo de confiança dos demais coeficientes se sobrepõe (modelo 2b e 2c). Ou, ainda, os intervalos de confiança cortam o eixo y no valor 1 (modelos 3 e 4), indicando que podem não ser diferentes da variável omitida – municípios de partidos não adversários (modelo 3) e municípios fiscalizados por relatores escolhidos após a alternância de poder para o governo Lula (modelo 4).

Gráfico 12 - Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares segundo o perfil do relator



Fonte: elaborado pelo autor.

Resta analisar como a razão de chances nestes modelos se traduz em probabilidade. A tabela 11 apresenta as probabilidades preditas segundo as variáveis de interesse, mantendo constantes os valores médios das demais variáveis de controle. As probabilidades preditas são apresentadas em três situações. Primeiro, a probabilidade das contas municipais serem julgadas como irregulares independentemente se foram fiscalizadas ou não. Segundo, a probabilidade das contas dos municípios não fiscalizados serem julgadas irregulares caso estes municípios tivessem sido hipoteticamente fiscalizados ($fisc. = 0$). Terceiro, a probabilidade das contas dos municípios que foram, de fato, fiscalizados serem julgadas como irregulares ($fisc. = 1$). Conforme o valor das variáveis de interesse dos modelos 2a, 2b e 2c se alteram, a variação das probabilidades das contas serem julgadas como irregular não ultrapassam 2,0%. Nos modelos 4 e 5, a mudança de valor das variáveis de interesse altera a probabilidade de julgamento pela irregularidade em menos de 1%.

O tipo de relator responsável por fiscalizar o município e o relator que instrui os processos dos municípios fiscalizados pouco alteram as probabilidades dos municípios serem fiscalizados e condenados pela irregularidade das contas. Pelo menos no que se refere ao nível subnacional, ainda não é possível confirmar a expectativa de parte da literatura, segundo a qual a escolha dos ministros do Tribunal de Contas da União é

importante para o resultado final do controle de contas. No entanto, resta testar se o tipo de iniciativa para fiscalizar as contas municipais é um fator explicativo importante das condenações por irregularidade de contas.

Tabela 11 - Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de relator responsável pela fiscalização

Modelos 2, 3 e 4	tec_tcu_lista=1	tec_carr_lista=1	pol_lista=1
Prob._Predita (indep.)	0.4875	0.4687	0.4794
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4540	0.4354	0.4460
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5483	0.5296	0.5403
Modelo 5	advers_lista=0	advers_lista=1	
Prob._Predita (indep.)	0.4789	0.4823	
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4464	0.4498	
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5401	0.5435	
Modelo 6	gov_ant_lista=0	gov_ant_lista==1	
Prob._Predita (indep.)	0.4701	0.4676	
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4378	0.4352	
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5392	0.5366	

Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 12 apresenta os modelos que estimam a probabilidade dos municípios serem julgados como irregulares segundo variáveis ligadas à iniciativa. A primeira parte da tabela apresenta as chances dos municípios serem fiscalizados (primeiro estágio). As variáveis do primeiro estágio são as mesmas para todos os modelos, e servem apenas para gerar o controle para o segundo estágio. A segunda parte da tabela testa se variáveis de interesse ligadas ao tipo de iniciativa implicam em algum efeito sobre as chances das contas municipais serem julgadas como irregulares (segundo estágio). As demais variáveis do segundo estágio foram inseridas como controle.

Assim como os testes anteriores, os estimadores da tabela representam o log da razão de chances – ou log do risco relativo – das contas serem julgadas como irregulares. Por isso, a tabela carece de inteligibilidade. Sinais positivos e negativos indicam, respectivamente, chances maiores e menores de julgamento irregular em relação às variáveis omitidas. As variáveis de interesse são dummies não excludentes. Isso significa que um mesmo município pode ter sido fiscalizado por mais de um tipo de iniciativa. Por isso, apenas uma dummy de interesse foi acrescentada em cada modelo e, consequentemente, a fonte de comparação (variável omitida) diz respeito a todas as outras iniciativas.

Tabela 12 – Modelos sobre a razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa

	Dependent variable:			
	fiscalizado (Primeiro Estágio)			
	(Mod_5)	(Mod_6)	(Mod_7)	(Mod_8)
tec_tcu_lista	0.2239***	0.2230***	0.2092***	0.2110***
	(0.0167)	(0.0167)	(0.0177)	(0.0168)
tec_carr_lista	-0.1035***	-0.1038***	-0.1167***	-0.1165***
	(0.0254)	(0.0254)	(0.0250)	(0.0250)
gov_ant_lista	-0.1822***	-0.1822***	-0.1785***	-0.1788***
	(0.0139)	(0.0139)	(0.0137)	(0.0136)
advers_lista	0.0404**	0.0393**	0.0444***	0.0446***
	(0.0173)	(0.0173)	(0.0166)	(0.0166)
valor_trans_df	0.0026***	0.0026***	0.0025***	0.0026***
	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)	(0.0001)
pop_tx	0.2208***	0.2210***	0.1988***	0.2004***
	(0.0170)	(0.0170)	(0.0192)	(0.0176)
Constant	-1.2076***	-1.2075***	-1.1733***	-1.1763***
	(0.0227)	(0.0227)	(0.0281)	(0.0246)

	Dependent variable:			
	Irreg (Segundo Estágio)			
	(Mod_5)	(Mod_6)	(Mod_7)	(Mod_8)
in_tcu	0.4367***			
	(0.0091)			
representacao		-0.4445***		
		(0.0091)		
denuncia			-0.1606***	
			(0.0338)	
solicitacao_cn				-0.1517***
				(0.0553)
tec_tcu_prim	0.0549***	0.0559***	0.0607***	0.0582***
	(0.0117)	(0.0117)	(0.0135)	(0.0132)
tec_carr_prim	-0.0521***	-0.0539***	-0.0620***	-0.0628***
	(0.0202)	(0.0202)	(0.0228)	(0.0227)
gov_ant_prim	-0.0108	-0.0096	-0.0033	-0.0040
	(0.0093)	(0.0093)	(0.0115)	(0.0109)
advers_prim	0.0144	0.0148	0.0062	0.0051
	(0.0135)	(0.0135)	(0.0151)	(0.0151)
Constant	-0.3412***	0.0930***	-0.2465**	-0.2309***
	(0.0219)	(0.0219)	(0.0982)	(0.0661)
Observations	48,793	48,793	48,793	48,793
Log Likelihood	-27,281.0400	-27,255.6600	-28,318.0800	-28,325.8200
rho	0.5416*** (0.0236)	0.5422*** (0.0232)	0.6950*** (0.0809)	0.6815*** (0.0556)
sigma	0.4608*** (0.0064)	0.4598*** (0.0064)	0.5656*** (0.0352)	0.5603*** (0.0232)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: elaborado pelo autor.

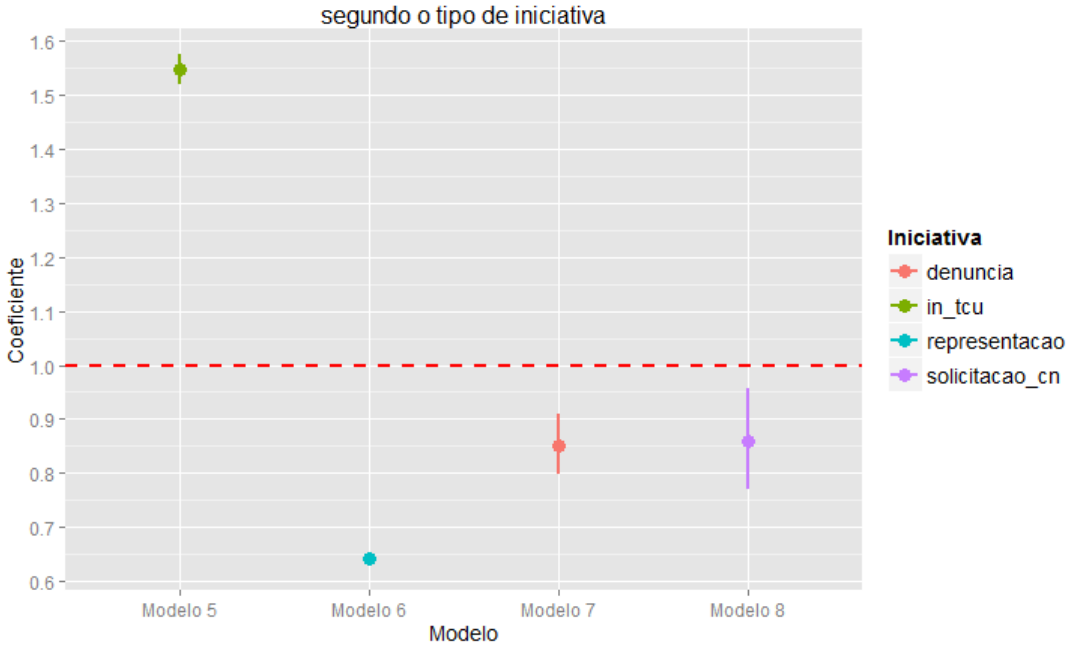
A tabela 13 apresenta a razão de chances dos municípios serem julgados como irregulares segundo as variáveis do segundo estágio, bem como seu intervalo de confiança. Para ilustrar de modo mais claro a diferença entre os coeficientes, o gráfico 13 foi construído destacando apenas as variáveis ligadas à iniciativa de fiscalização (variáveis de interesse).

Tabela 13 - Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares

	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
in_tcu	1.5475 (1.5202; 1.5753)			
representacao		0.6412 (0.6298; 0.6527)		
denuncia			0.8516 (0.7971; 0.9099)	
solicitacao_cn				0.8592 (0.7710; 0.9575)
tec_tcu_prim	1.0565 (1.0326; 1.0810)	1.0575 (1.0336; 1.0819)	1.0625 (1.0348; 1.0910)	1.0599 (1.0327; 1.0877)
tec_carr_prim	0.9492 (0.9124; 0.9876)	0.9476 (0.9109; 0.9857)	0.9399 (0.8988; 0.9828)	0.9392 (0.8983; 0.9819)
gov_ant_prim	0.9892 (0.9713; 1.0075)	0.9905 (0.9725; 1.0087)	0.9967 (0.9744; 1.0194)	0.9960 (0.9750; 1.0175)
advers_prim	1.0145 (0.9880; 1.0418)	1.0150 (0.9885; 1.0422)	1.0062 (0.9769; 1.0365)	1.0051 (0.9758; 1.0352)
(Intercept)	0.7109 (0.2859; 0.3125)	1.0974 (0.2860, 0.3125)	0.7815 (0.2928; 0.3268)	0.7938 (0.2939; 0.3237)

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 13 - Razão de chances das contas municipais serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa



Fonte: elaborado pelo autor.

Quando comparado aos demais tipos de iniciativa, os municípios fiscalizados pelo próprio TCU possuem maiores chances de serem julgados pela irregularidade das contas (1,55 vezes as chances dos demais municípios, segundo o modelo 7). Os estimadores dos demais modelos são negativos, porque quando sua variável assume o valor 1 ($representação = 1$, por exemplo), os casos de iniciativa do próprio TCU também são representados pela variável omitida[96]. Por isso, em vez de apenas verificar se os modelos 8, 9 e 10 possuem estimadores negativos, é mais útil compará-los entre si, uma vez que nestes três modelos os casos de iniciativa do TCU estão representados pela variável omitida. Desse modo, é possível verificar quais tipos de iniciativa implicam maiores chances de condenação por irregularidade de contas. Os municípios fiscalizados por representação de outras instituições públicas possuem a menor chance de serem julgados como irregulares (0,64 vezes em relação às demais iniciativas). As chances de julgamento pela irregularidade dos municípios fiscalizados por solicitação do Congresso Nacional e por denúncias é muito semelhante (0,86 vezes e 0,85 vezes, respectivamente), e seus intervalos de confiança se sobrepõem. Em outras palavras, os municípios fiscalizados por representação possuem a menor chance de terem suas contas julgadas como irregulares, enquanto as contas municipais fiscalizadas por iniciativa do próprio TCU possuem as maiores chances de serem julgadas como irregulares.

A tabela 14 apresenta as probabilidades preditas dos municípios terem suas contas julgadas como irregulares. A comparação entre as duas colunas da tabela é útil para verificar o quanto a probabilidade de condenação se altera quando o valor da variável de interesse muda de 0 para 1 (ausência da iniciativa e presença da iniciativa). No entanto, quando o interesse da análise reside sobre a diferença de probabilidades entre tipos de iniciativas diferentes, os modelos devem ser comparados apenas com os valores da primeira coluna (*variável de interesse = 1*). Isso porque a segunda coluna (*variável de interesse = 0*) representa a probabilidade média dos três tipos de iniciava omitida. Segundo a tabela, independentemente se o município foi fiscalizado ou não, a iniciativa do TCU implica em maior probabilidade de julgamento pela irregularidade (52,46%), seguida por solicitações do Congresso Nacional (44,2%), denúncias (39,98%) e representações de outras instituições públicas (41,39%).

[96] Quando assume o valor 1, uma variável de interesse x_1 é comparada com as variáveis omitidas, representadas por $x_2 + x_3 + x_4$. Por sua vez, quando a variável x_2 assume o valor 1, é comparada com as demais variáveis omitidas, representadas por $x_1 + x_3 + x_4$.

Tabela 14 - Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de iniciativa

Modelo 7		
	in_tcu=1	**in_tcu=0**
Prob._Predita (indep.)	0.5246	0.4163
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4911	0.3841
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5923	0.4842
Modelo 8		
	representacao=1	**representacao=0**
Prob._Predita (indep.)	0.4139	0.5241
Prob._Predita (fisc.=0)	0.3818	0.4906
Prob._Predita (fisc.=1)	0.4817	0.5917
Modelo 9		
	denuncia=1	**denuncia=0**
Prob._Predita (indep.)	0.3998	0.4388
Prob._Predita (fisc.=0)	0.3524	0.3898
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5098	0.5498
Modelo 10		
	solicitação_cn=1	**solicitação_cn=0**
Prob._Predita (indep.)	0.4420	0.4421
Prob._Predita (fisc.=0)	0.3586	0.3942
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5119	0.5497

Fonte: elaborado pelo Autor.

A análise descritiva revelou que o número de municípios fiscalizados e com contas irregulares esteve distribuído de modo desigual segundo o perfil dos relatores, tanto ao longo do tempo, quanto em seu valor total. Essa diferença de distribuição não é expressiva quando relatores adversários do executivo municipal são comparados com relatores aliados. No entanto, os testes probabilísticos indicam que o perfil dos ministros relatores tem pouco poder explicativo no que se refere à mudança de probabilidade das condenações. Nestes casos, ter chances maiores de ser fiscalizado ou condenado segundo o perfil do relator não resultaram em variações expressivas de probabilidade (em média, raramente ultrapassavam 2%). Pelo menos no que se refere ao controle exercito pelo TCU sobre os municípios, não é possível confirmar as expectativas de parte da literatura, segundo a qual a composição política do Tribunal tem poder explicativo sobre o resultado final de seus trabalhos (FIGUEIREDO, 2001; PESSANHA, 2010, 2009).

A probabilidade de ser fiscalizado se altera de modo mais expressivo segundo variáveis demográficas e ligadas à receita proveniente da União. Mantendo o valor das demais variáveis em seus valores médios, a mudança do número populacional, do menor ao maior valor assumido pela variável, envolve uma variação de probabilidade

média de pelo menos 7,47%. A variação no valor transferido pela União, por sua vez, implica uma variação média de pelo menos 15,0%, mantendo constantes as demais variáveis em seus valores médios.

A iniciativa tem um relevante poder explicativo para as fiscalizações e as condenações do Tribunal de Contas. A análise descritiva do volume de trabalho do TCU indica que a maior parte das fiscalizações foi iniciada pela própria instituição, seguida por representações de outras instituições públicas. No entanto, em termos percentuais, denúncias e solicitações do Congresso Nacional apresentam uma taxa de condenação maior do que as representações. Chamam ainda mais à atenção os resultados dos modelos que testam a probabilidade das contas municipais serem julgadas como irregulares (segundo estágio). Mantendo os valores médios das demais variáveis constantes, a variação do tipo de iniciativa envolve uma variação média de 11,06% sobre a probabilidade das contas municipais serem julgadas como irregulares.

4.4. Controle sobre as unidades jurisdicionadas no nível federal

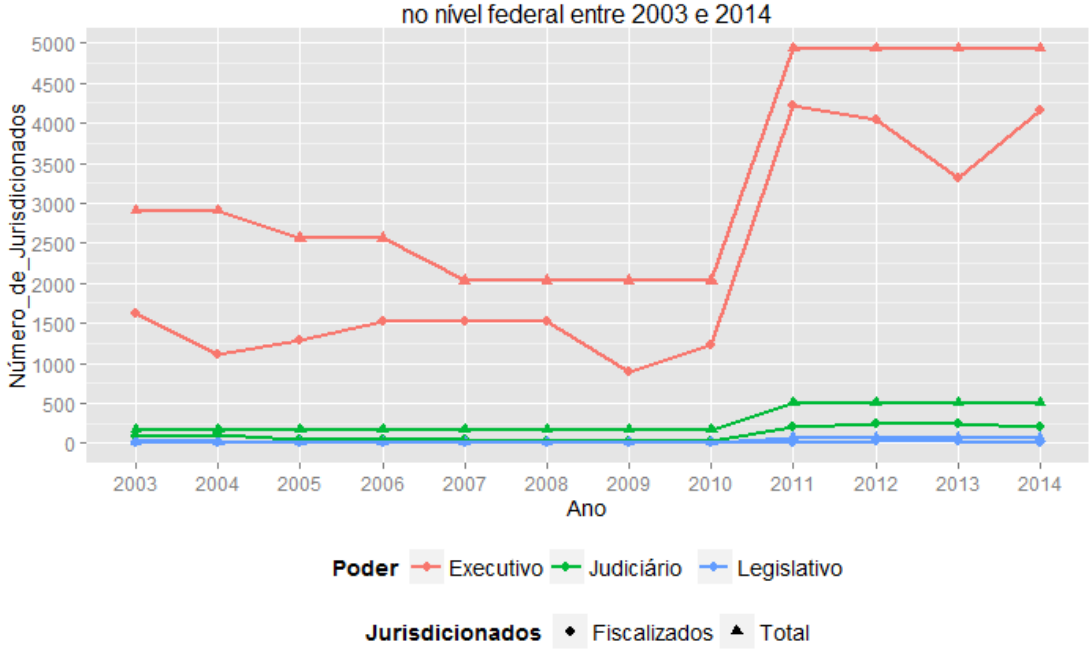
Esta sessão se encarrega da análise descritiva dos dados ligados ao volume de trabalho do Tribunal, e empreende testes probabilísticos no que se refere às chances das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas. No nível federal, a maior parte do volume de trabalho do TCU envolve unidades ligadas ao poder executivo e parte da iniciativa do próprio Tribunal de Contas.

Os testes probabilísticos, por sua vez, indicam que as chances das unidades serem fiscalizadas variam segundo o perfil do primeiro relator. Entretanto, em termos de probabilidade, unidades sob a responsabilidade de ministros ex-integrantes de partidos que posteriormente participaram da coalizão do governo federal é que apresentam maior probabilidade de serem fiscalizadas. Por outro lado, os modelos não permitem afirmar que as chances das contas serem julgadas como irregular variam segundo o perfil do relator. As chances de julgamento por irregularidade são diferentes segundo o tipo de iniciativa, mas representam uma variação de probabilidade que não ultrapassa 3%.

O número de unidades jurisdicionadas e a quantidade de fiscalizações são muito desiguais entre os três poderes da União. O gráfico 14 apresenta o número total de unidades jurisdicionadas e fiscalizadas no nível federal durante o período compreendido entre 2003 e 2014. O número de jurisdicionados do poder executivo foi o que mais

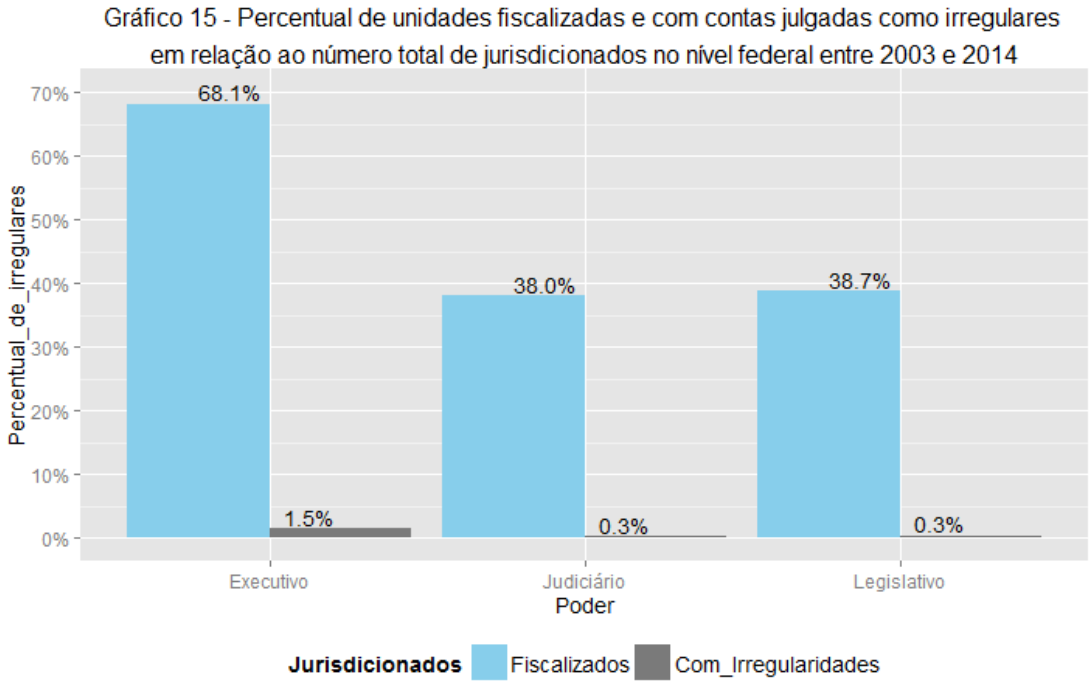
variou durante o período. Embora o número de jurisdicionados do poder executivo estivesse em queda entre 2003 e 2007, seu número deu um salto para 4932 unidades em 2011. As unidades do poder judiciário também cresceram de 172 unidades para 501 entre 2003 e 2014. O número de fiscalizações esteve sempre abaixo do número de unidades jurisdicionadas e, de certa forma, acompanhou a variação do número de unidades. As fiscalizações ligadas às unidades do poder executivo sofreram mais oscilações em relação aos outros poderes.

Gráfico 14 - Número total de unidades jurisdicionadas e fiscalizadas no nível federal entre 2003 e 2014



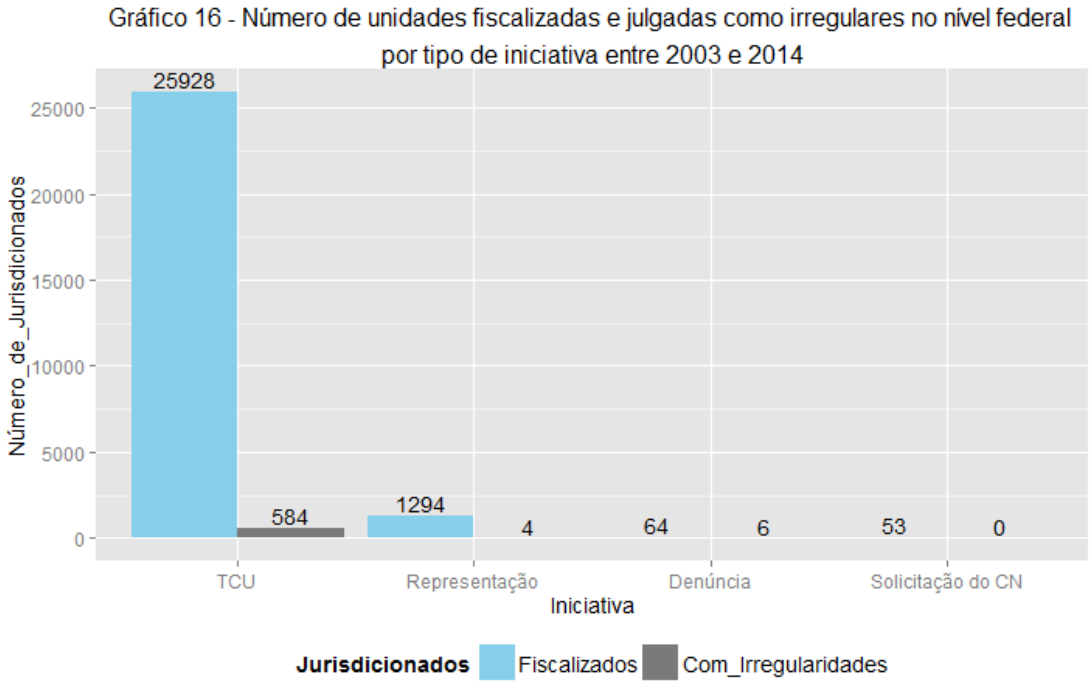
Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 15 apresenta o percentual de unidades fiscalizadas e julgadas como irregulares em relação ao número total de jurisdicionados entre 2003 e 2014. As taxas de fiscalização e de condenações por irregularidades também são maiores para o poder executivo (68,1% e 1,5 %, respectivamente), seguidas pelas taxas do poder legislativo (39,7% e 0,3%). O poder judiciário tem as menores taxas de fiscalizações e condenações por irregularidades (38,0% e 0,3%, respectivamente), mas está muito próximo do poder legislativo.



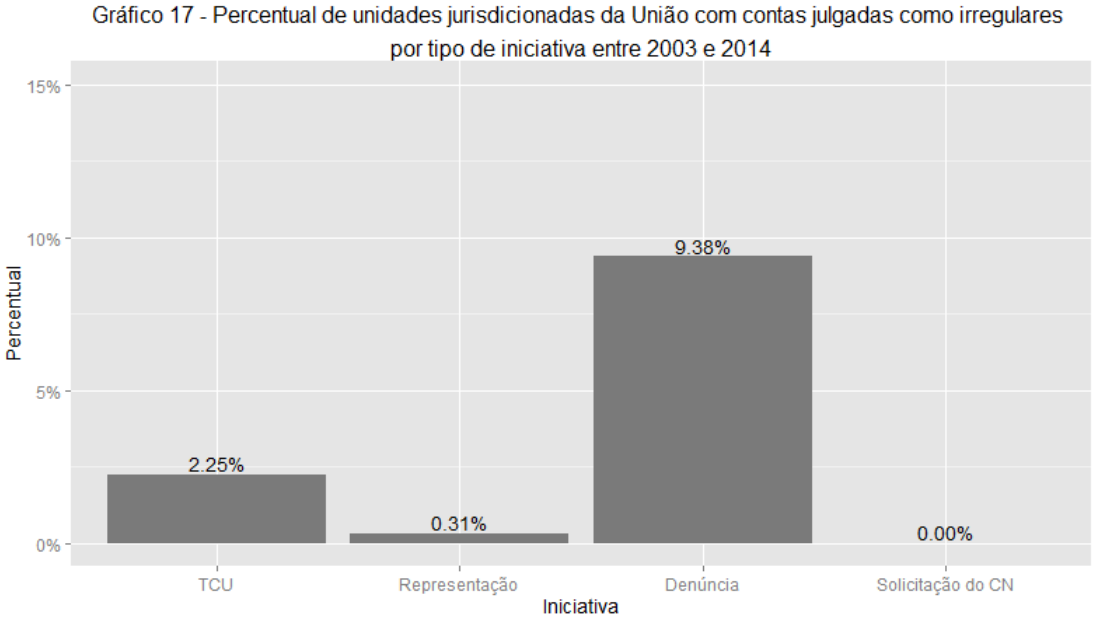
Elaborado pelo autor.

Quando instituições federais são analisadas, percebe-se que as fiscalizações e julgamentos pela irregularidade das contas também são iniciados de um modo muito desigual. Segundo o gráfico 16, a maior parte das fiscalizações envolve a iniciativa do próprio TCU, seguida de representações por parte de outras instituições públicas, denúncias e solicitações do Congresso. A maior parte das contas julgadas como irregulares também tem como origem iniciativas do TCU. Os demais tipos de iniciativa resultam em pouquíssimas condenações em relação às iniciativas do Tribunal de Contas. Embora o número de fiscalizações provenientes de denúncias seja menor do que o número de representações, as denúncias envolvem mais condenações. As solicitações do Congresso Nacional não resultaram em nenhum julgamento pela irregularidade durante o período.



Elaborado pelo autor.

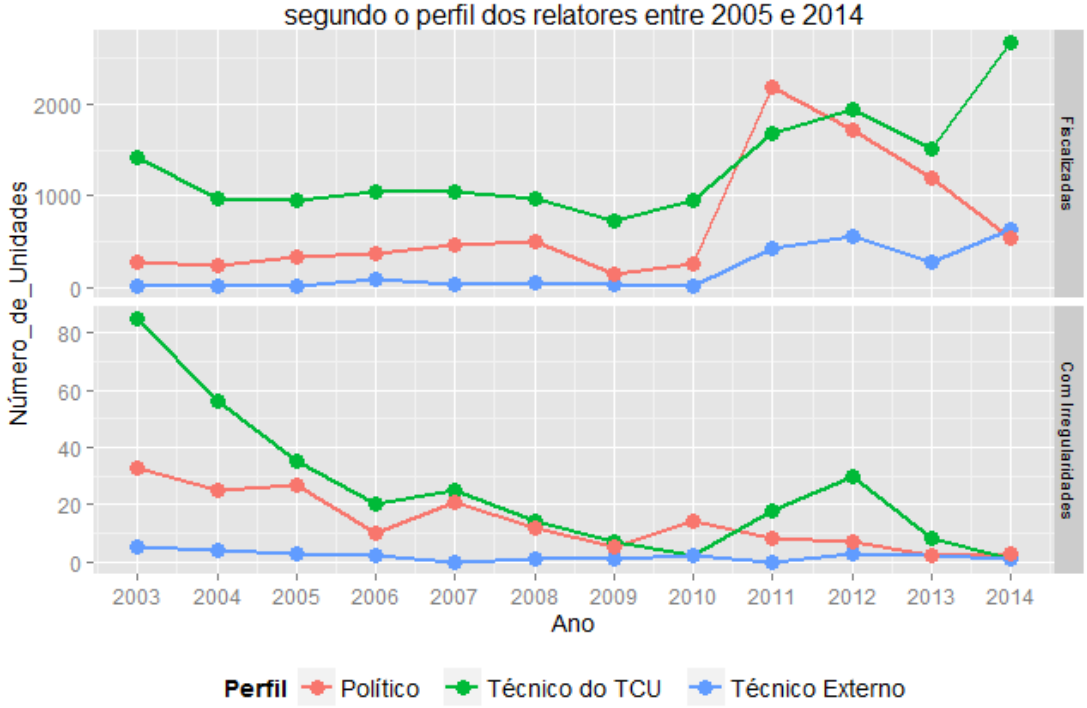
No entanto, quando a taxa de julgamentos que concluíram pela irregularidade das contas (ou taxa de sucesso) é analisada por tipo de iniciativa, as denúncias se destacam. O gráfico 17 apresenta o percentual destes julgamentos em relação ao número de fiscalizações por tipo de iniciativa. As fiscalizações que envolvem denúncias resultam em 9,38% de condenações, seguido por iniciativas do TCU (2,25%) e representações de outras instituições públicas (0,31%).



Elaborado pelo autor.

As unidades jurisdicionadas do nível federal estiveram distribuídas entre os perfis dos relatores em ordem semelhante à mesma distribuição no nível municipal (seção 4.3). O gráfico 18 apresenta a distribuição das unidades federais segundo os perfis dos relatores e o ano de autuação da unidade. O gráfico está segmentado em duas partes. A primeira apresenta as unidades fiscalizadas, enquanto a segunda apresenta as unidades autuadas que viriam a ser julgadas por irregularidade das contas[97]. Segundo as informações, durante a maior parte do período a maior parte das unidades fiscalizadas e julgadas por irregularidades esteve alocada principalmente sob a instrução de relatores técnicos do TCU, seguida de relatores de perfil político e de relatores de origem técnica externa ao Tribunal de Contas, respectivamente.

Gráfico 18 - Número de unidades fiscalizadas e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores entre 2005 e 2014

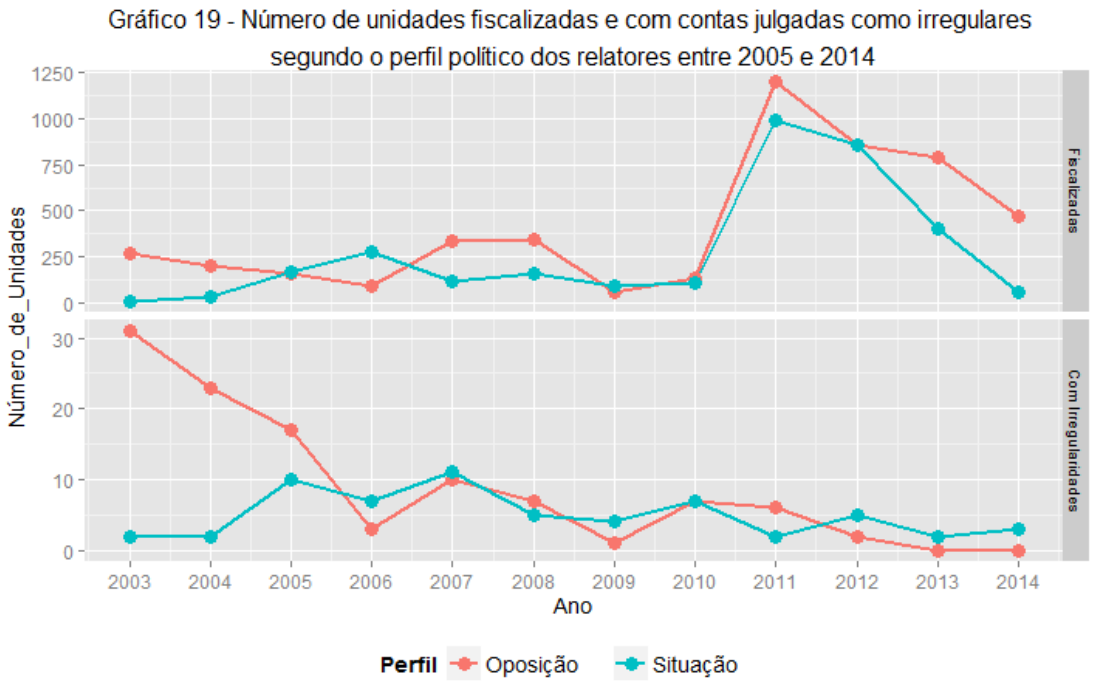


Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 19 também apresenta a distribuição de unidades da União segundo o ano de autuação, mas considera apenas o perfil político dos relatores, dividido entre oposição e situação em relação ao governo federal. Os critérios para a classificação do perfil dos relatores entre situação e oposição foram apresentados na seção 4.2. O gráfico está dividido entre unidades fiscalizadas e com contas julgadas como irregulares devido

[97] O gráfico 18 não apresenta o número de contas julgadas como irregulares por ano. Representa a porção das unidades fiscalizadas que, futuramente, foram julgadas como irregulares.

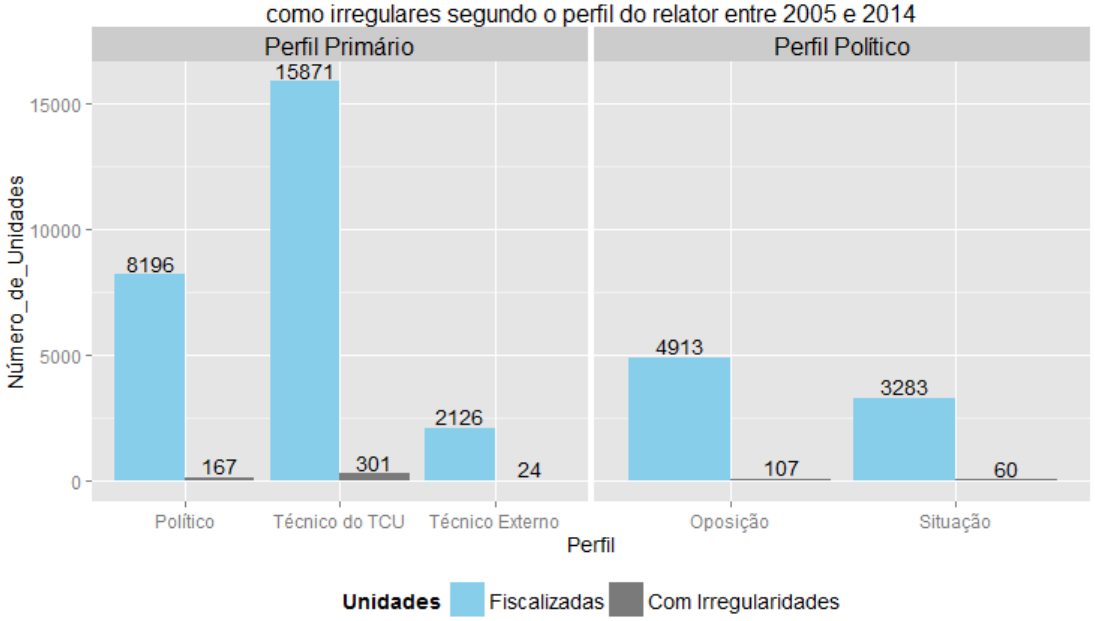
à diferença de escala do eixo vertical do gráfico. Na maior parte do período, o número total de unidades fiscalizadas e de unidades que viriam a ser julgadas como irregulares estiveram distribuídos entre relatores de oposição e de situação de maneira semelhante.



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 20 apresenta o número total das unidades fiscalizadas e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores. O gráfico está dividido em dois segmentos. O primeiro apresenta os perfis primários dos ministros, enquanto o segundo exibe exclusivamente o perfil político dos relatores, dividido entre oposição e situação. O volume total das unidades fiscalizadas e condenadas esteve distribuído de modo bem desigual segundo o perfil primário dos relatores. O número das unidades jurisdicionadas foi alocado principalmente sob a responsabilidade de relatores de perfil técnico provenientes do próprio TCU, seguido de relatores de perfil político e de perfil técnico oriundos de outras instituições, respectivamente. Quando somente os relatores de perfil político são comparados, a distribuição de unidades fiscalizadas e julgadas por irregularidades é menos desigual quando comparados à mesma distribuição segundo o perfil primário dos relatores. De qualquer forma, um número maior de unidades fiscalizadas e com irregulares esteve sob a responsabilidade de relatores opositores em relação às unidades sob a responsabilidade de relatores de situação.

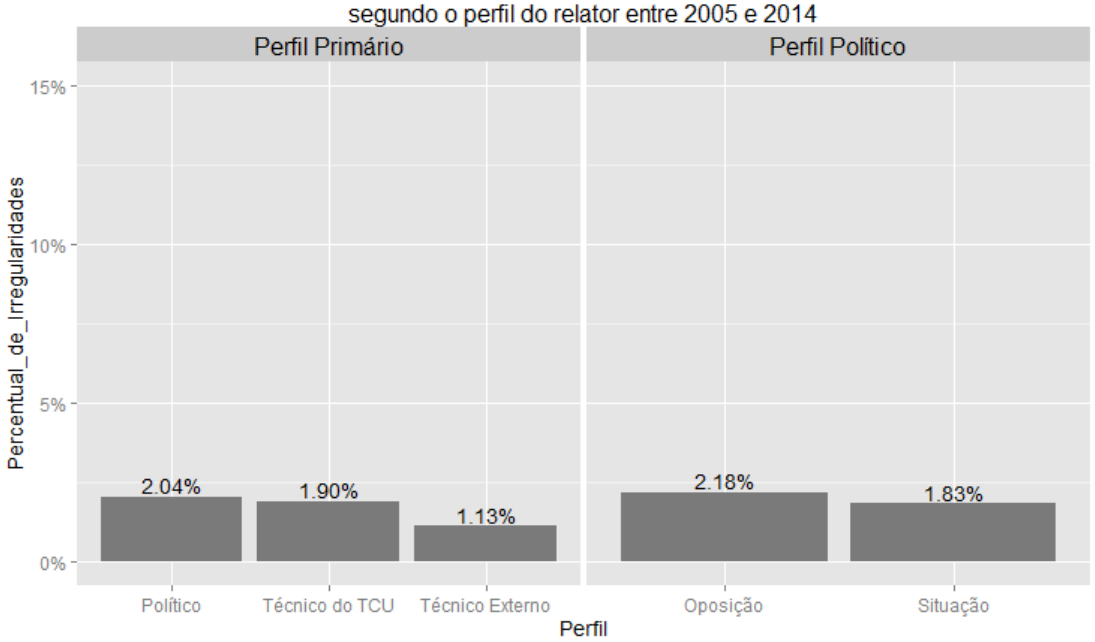
Gráfico 20 - Número total de unidades jurisdicionadas da União fiscalizados e com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014



Fonte: elaborado pelo autor.

Embora a distribuição do número de unidades fiscalizadas e julgadas como irregulares seja desigual segundo o perfil primário dos ministros, é imprescindível verificar a proporção das unidades fiscalizadas que foram julgadas por irregularidade de contas. O gráfico 21 apresenta a taxa de unidades jurisdicionadas julgadas como irregulares segundo o perfil dos relatores, calculada a partir da razão entre unidades com irregularidades e unidades fiscalizadas.

Gráfico 21 - Taxa de unidades jurisdicionadas da União com contas julgadas como irregulares segundo o perfil do relator entre 2005 e 2014



Fonte: elaborado pelo autor.

Segundo o gráfico 21, as taxas de contas irregulares são pequenas e apresentam baixa variação de acordo com o perfil dos relatores. Contas sob a instrução de relatores de perfil político apresentam a maior taxa de condenação (2,04%), seguidas das contas sob a supervisão de relatores de perfil técnico provenientes do TCU (1,90%) e de outras instituições (1,13), respectivamente. As unidades sob a supervisão de relatores de oposição apresentam maior taxa de julgamentos por irregularidade de contas (2,18%) em relação às unidades fiscalizadas por relatores de situação (1,83%).

Entretanto, a análise descritiva não permite inferir sem viés as chances e a probabilidade de fiscalização e de julgamento por irregularidade de contas. Modelos *probit* e de dois estágios (modelo de Heckman) serão aplicados para evitar viés. Dois conjuntos de modelos serão empreendidos. O primeiro acrescenta variáveis ligadas ao perfil do ministro relator e vinculadas aos três poderes da União. O segundo conjunto aplica variáveis que correspondem ao tipo de iniciativa. As chances de ser fiscalizado e de ter as contas julgadas como irregulares são analisadas separadamente, uma vez que a primeira envolve todos os poderes da União, enquanto a segunda envolve apenas o poder executivo.

A tabela 15 apresenta o primeiro conjunto de modelos *probit*. Os modelos testam se as chances das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas variam segundo o perfil do relator e os três poderem da união. O ajuste dos seis primeiros modelos é o mesmo (modelo 2.1a ao modelo 2.1f). A princípio estes modelos são iguais. A única diferença é que cada um deles omite variáveis diferentes que servem como fonte de comparação. Os três primeiros modelos omitem alternadamente as variáveis *pol_lista*, *tec_carr_lista* e *tec_tcu_lista*, que representam respectivamente as unidades sob a responsabilidade de ministros que percorreram a carreira política, que tiveram uma carreira técnica fora do TCU, e que fizeram parte do corpo de auditores do Tribunal antes de serem escolhidos. Os três modelos seguintes omitem alternadamente as variáveis judiciário, legislativo e executivo, que indicam a qual dos três poderes da União as unidades jurisdicionadas pertencem. Os dois últimos modelos utilizam as variáveis *oposicao_lista* e *gov_ant_lista*. A primeira representa as unidades sob a responsabilidade de ministros ex-integrantes de partidos que participaram da oposição ao governo durante o ano em que a unidade foi fiscalizada. O segundo se refere às unidades jurisdicionadas sob a responsabilidade de ministros que foram escolhidos antes da alternância partidária do executivo federal em 2003 – ano de posse do Presidente Lula, do PT.

Os coeficientes das variáveis são medidos em log da razão de chances, o que inviabiliza a interpretação dos dados. Por isso, a partir dos modelos foi estimada a razão de chances das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas. A tabela 16 apresenta a razão de chances das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas segundo as variáveis de interesse dos modelos (tabela 15), bem como seu intervalo de confiança. Coeficientes acima de 1, representam maiores chances das unidades sofrerem fiscalizações, enquanto valores menores que 1 indicam chances menores. As demais variáveis de controle foram omitidas.

Segundo os modelos, unidades sob a responsabilidade de ministros que percorreram uma carreira técnica fora do TCU apresentam mais chances de serem fiscalizadas – 1,18 vezes às chances das unidades sob a jurisdição de ministros de carreira política (modelo 2.1a) e 1,35 vezes às chances das unidades sob a jurisdição de ministros de carreira técnica do próprio TCU (modelo 2.1c). Unidades sob a responsabilidade de ministros que tiveram uma carreira política também apresentam maiores chances de serem fiscalizadas em relação aos ministros técnicos provenientes do próprio TCU – 1,14 vezes (modelo 2.1c). Em outras palavras, unidades sob a jurisdição de ministros de carreira técnica do próprio TCU têm menores chances de serem fiscalizadas.

Por sua vez, unidades jurisdicionadas por ministros-relatores que pertenceram a partidos que se encontram na oposição durante o ano de autuação da unidade não apresentam mais chances de serem fiscalizadas em relação às unidades sob a responsabilidade de ministros que fizeram parte de partidos que se encontram na coalizão do governo – 0,44 vezes em relação às últimas (modelo 2.2). Unidades jurisdicionadas por ministros relatores que foram escolhidos antes da alternância partidária no executivo federal também não apresentam maiores chances de serem fiscalizadas – 0,82 vezes as chances das unidades sob a jurisdição de relatores escolhidos após a alternância partidária. O gráfico 22 ilustra os coeficientes de razão de chances. Os coeficientes das variáveis de interesse omitidas são representadas pelo valor 1 do eixo y.

Tabela 15 – Modelos sobre a razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizadas

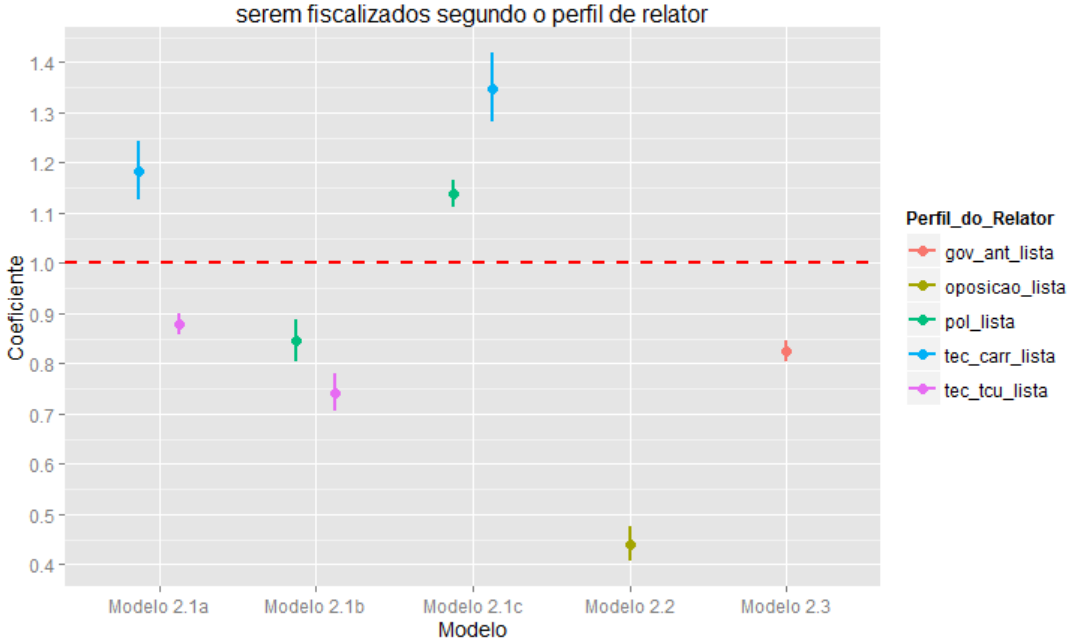
	Dependent variable:							
	Fiscalizado (Primeiro Estágio)							
	(Mod_2.1a)	(Mod_2.1b)	(Mod_2.1c)	(Mod_2.1d)	(Mod_2.1e)	(Mod_2.1f)	(Mod_2.2)	(Mod_2.3)
oposicao_lista							-0.8213***	
							(0.0401)	
gov_ant_lista								-0.1930***
								(0.0130)
tec_tcu_lista	-0.1301***	-0.2987***		-0.1301***	-0.1301***	-0.1298***	-0.1682***	-0.0541***
	(0.0120)	(0.0258)		(0.0120)	(0.0120)	(0.0120)	(0.0122)	(0.0131)
tec_carr_lista	0.1687***		0.2987***	0.1687***	0.1514***	0.1549***	0.1361***	0.0963***
	(0.0251)		(0.0258)	(0.0251)	(0.0251)	(0.0251)	(0.0252)	(0.0256)
pol_lista		-0.1687***	0.1301***					
		(0.0251)	(0.0120)					
judiciario					0.1165*	-0.4352***		
					(0.0708)	(0.0249)		
executivo	0.4864***	0.4864***	0.4864***	0.4864***	0.5551***		0.5038***	0.4926***
	(0.0243)	(0.0243)	(0.0243)	(0.0243)	(0.0667)		(0.0244)	(0.0244)
legislativo	0.4369***	0.4369***	0.4369***	0.4369***		-0.0456	0.4228***	0.4454***
	(0.0853)	(0.0853)	(0.0853)	(0.0853)		(0.0822)	(0.0853)	(0.0854)
Constant	-0.3331***	-0.1645***	-0.4632***	-0.3331***	-0.4011***	0.1493***	-0.3120***	-0.2649***
	(0.0241)	(0.0279)	(0.0254)	(0.0241)	(0.0666)	(0.0081)	(0.0241)	(0.0245)
Observations	48,036	48,036	48,036	48,036	48,036	48,036	48,036	48,036
Log Likelihood	-32,954.3900	-32,954.3900	-32,954.3900	-32,954.3900	-32,966.2300	-33,001.7900	-32,729.9600	-32,844.4300
Akaike Inf. Crit.	65,918.7800	65,918.7800	65,918.7800	65,918.7800	65,942.4500	66,013.5700	65,471.9200	65,700.8600
Note:								*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Tabela 16 - Razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fisca lizadas.

	Modelo_2.1a	Modelo_2.1b	Modelo_2.1c
tec_tcu_lista	0.8780	0.7418	
	(0.8576; 0.8989)	(0.7052; 0.7802)	
tec_carr_lista	1.1837		1.3482
	(1.1269; 1.2435)		(1.2817; 1.4181)
pol_lista		0.8448	1.1389
		(0.8042; 0.8874)	(1.1124; 1.1661)
	Modelo_2.1d	**Modelo_2.1e**	**Modelo_2.1f**
judiciario		1.1236	0.6471
		(0.9783; 1.2918)	(0.6163; 0.6795)
executivo	1.6264	1.7422	
	(1.5504; 1.7062)	(1.5292; 1.9872)	
legislativo	1.5479		0.9554
	(1.3102; 1.8293)		(0.8137 1.1222)
	Modelo_2.2	**Modelo_2.3**	
oposicao_lista	0.4399		
	(0.4065; 0.4757)		
gov_ant_lista		0.8245	
		(0.8037; 0.8458)	

Fonte: elaborado pelo autor.

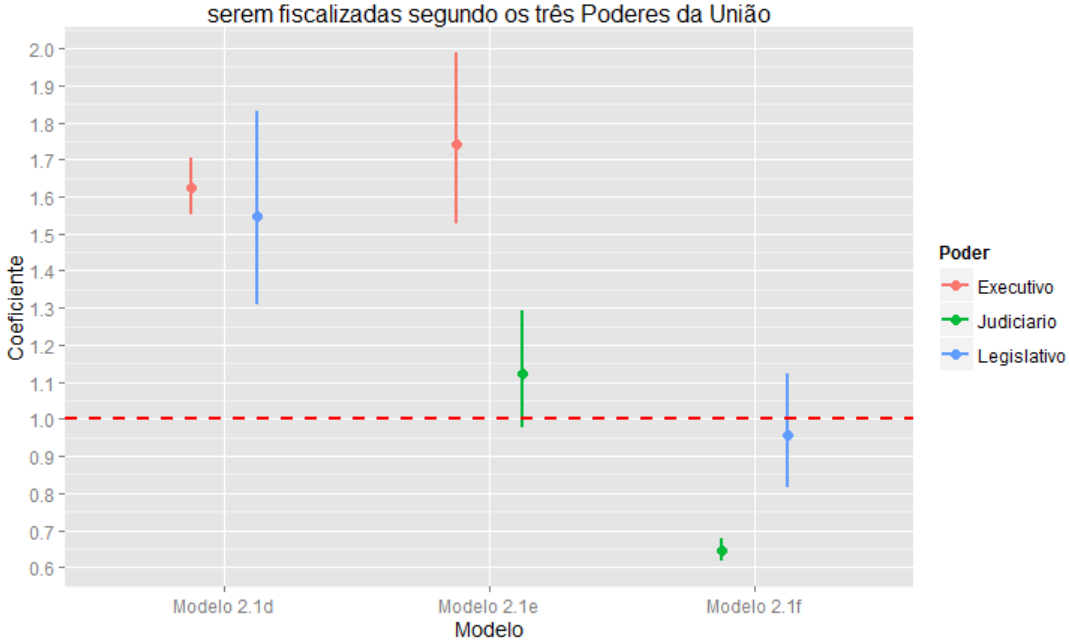
Gráfico 22 - Razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizados segundo o perfil de relator



Fonte: elaborado pelo autor.

Quando comparamos as variáveis ligadas aos três poderes da União, em média unidades do poder executivo têm maiores chances de sofrerem fiscalizações – 1,63 vezes as chances do poder judiciário (modelo 2.1d) e 1,74 vezes as chances do poder legislativo (modelo 2.1e). As unidades do poder judiciário, por sua vez, apresentam em média mais chances de serem fiscalizadas quando comparadas às unidades do Legislativo – 1,12 vezes (modelo 2.1e). No entanto, a maior parte dos intervalos de confiança dos estimadores se sobrepõe ou cruzam o eixo y no valor 1, que representa a variável de comparação (variável omitida de interesse). Apenas as chances de fiscalização das unidades do poder judiciário são realmente diferentes em relação às unidades dos demais poderes. O gráfico 23 ilustra os coeficientes médios e o intervalo de confiança das variáveis ligadas aos três poderes da União.

Gráfico 23 - Razão de chances das unidades jurisdicionadas da União serem fiscalizadas segundo os três Poderes da União



Fonte: elaborado pelo autor.

Resta analisar se a razão de chances entre as variáveis implica diferenças expressivas quanto à probabilidade de ser fiscalizado. Dizer que uma unidade jurisdicionada tem chances muito diferentes do que outra não implica grande variação na probabilidade. A tabela 17 apresenta a probabilidade predita das unidades serem fiscalizadas segundo as variáveis de interesse dos modelos apresentados anteriormente. As variáveis de controle foram omitidas, e as probabilidades preditas consideram o valor mediano das variáveis de controle. As linhas da tabela indicam o valor assumido pelas variáveis (se presente recebe o valor 1, e se ausente recebe o valor 2).

Tabela 17 - Probabilidade predita dos municípios serem fiscalizados segundo o tipo de relator responsável por fiscalizar

Modelos 2.1a, 2.1b e 2.1c			
	tec_tcu_lista=1	**tec_carr_lista=1**	**pol_lista=1**
Prob._Predita	0.6223	0.6495	0.6344
Modelos 2.1d, 2.1e e 2.1f			
	executivo=1	**legislativo=1**	**judiciário=1**
Prob._Predita	0.6384	0.6339	0.5931
Modelo 2.2			
		oposição_lista=1	**oposição_lista=0**
Prob._Predita		0.5613	0.6350
Modelo 2.3			
		gov_ant_lista=1	**gov_ant_lista=0**
Prob._Predita		0.6254	0.6431

Fonte: elaborado pelo autor.

Embora as chances das variáveis *tec_tcu_lista*, *tec_carr_lista* e *pol_lista* sejam realmente diferentes (tabela 17), as probabilidades preditas das unidades serem fiscalizadas segundo estas mesmas variáveis variam entre 62,23% e 64,95% (variação de 2,72%). As probabilidades preditas entre as variáveis *executivo*, *legislativo* e *judiciario* variam em até 4,53%. Entretanto, dado que os intervalos de confiança das razões de chances se cruzam (tabela 17), a variação da probabilidade predita é pouco confiável. A variável *oposição_lista* implica na maior variação da probabilidade predita (variação de 7,37%). Mais especificamente, unidades jurisdicionadas por ministros provenientes de partidos que participaram da coalizão do governo federal durante o ano de autuação da mesma unidade jurisdicionada apresentam uma probabilidade média de 7,37% a mais em comparação às unidades sob a responsabilidade de ministros de partidos da oposição. A variável *gov_ant_lista*, por sua vez, implica baixa variação da probabilidade da unidade ser fiscalizada (1,77%).

A seguir, serão empreendidos testes para verificar se as chances das contas das unidades serem julgadas como irregular são diferentes segundo variáveis ligadas ao perfil dos ministros relatores e ao tipo de iniciativa a partir da qual a fiscalização foi realizada. Estes testes serão aplicados apenas às unidades do poder executivo. Dado que o número de unidades condenadas dos poderes legislativo e judiciário é muito pequeno, quando variáveis são acrescentadas ao modelo ocorrem erros de estimativa. Assim como nos testes referentes às prefeituras, o modelo de Heckman será aplicado, a fim de evitar o viés de seleção.

A tabela 18 apresenta os modelos do primeiro estágio (probabilidade da unidade ser fiscalizada) e do segundo estágio (probabilidade da unidade ser julgada pela irregularidade das contas). O primeiro estágio foi utilizado apenas como controle, uma vez que os testes anteriores já trataram das chances de fiscalização. Os estimadores do segundo estágio estão medidos em log da razão de chances, o que torna a ininteligível a interpretação dos estimadores.

Tabela 18 – Modelos sobre a razão de chances das unidades do Poder Executivo serem fiscalizadas e julgadas pela irregularidade das contas

	Dependent variable:				
	fiscalizado (Primeiro Estágio)				
	(Mod_2.4a)	(Mod_2.4b)	(Mod_2.4c)	(Mod_2.5)	(Mod_2.6)
oposicao_lista				-0.1889***	
				(0.0129)	
gov_ant_lista					-0.2105***
					(0.0208)
tec_tcu_lista	-0.0283**	-0.2479***		-0.0917***	0.0515**
	(0.0134)	(0.0300)		(0.0186)	(0.0204)
tec_carr_lista	0.2196***		0.2479***	0.2342***	0.1350***
	(0.0302)		(0.0300)	(0.0458)	(0.0456)
pol_lista		-0.2196***	0.0283**		
		(0.0302)	(0.0134)		
Constant	0.0647***	0.2843***	0.0364***	-0.0569***	0.1498***
	(0.0088)	(0.0287)	(0.0094)	(0.0130)	(0.0145)

	Dependent variable:				
	irreg (Segundo Estágio)				
	(Mod_2.4a)	(Mod_2.4b)	(Mod_2.4c)	(Mod_2.5)	(Mod_2.6)
oposicao_prim				0.0021	
				(0.0032)	
gov_ant_prim					-0.0132***
					(0.0037)
tec_tcu_prim	-0.0001	0.0105***		-0.0001	0.0039
	(0.0019)	(0.0036)		(0.0036)	(0.0038)
tec_carr_prim	-0.0106***		-0.0105***	-0.0034	-0.0105
	(0.0037)		(0.0036)	(0.0055)	(0.0066)
pol_prim		0.0106***	0.0001		
		(0.0037)	(0.0019)		
in_tcu	0.0144***	0.0144***	0.0144***	0.0234***	0.0155**
	(0.0045)	(0.0045)	(0.0045)	(0.0058)	(0.0079)
Constant	0.0063	-0.0043	0.0062	-0.0685***	-0.1761***
	(0.0073)	(0.0078)	(0.0073)	(0.0064)	(0.0075)
Observations	42,972	42,972	42,972	42,972	42,972
Log Likelihood	-16,403.6800	-16,403.6800	-16,403.6800	-2,247.2880	-13,883.9700
rho	-0.0094 (0.0563)	-0.0094 (0.0563)	-0.0094 (0.0563)	1.0000	0.9900*** (0.0094)
Note:					*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: elaborado pelo autor.

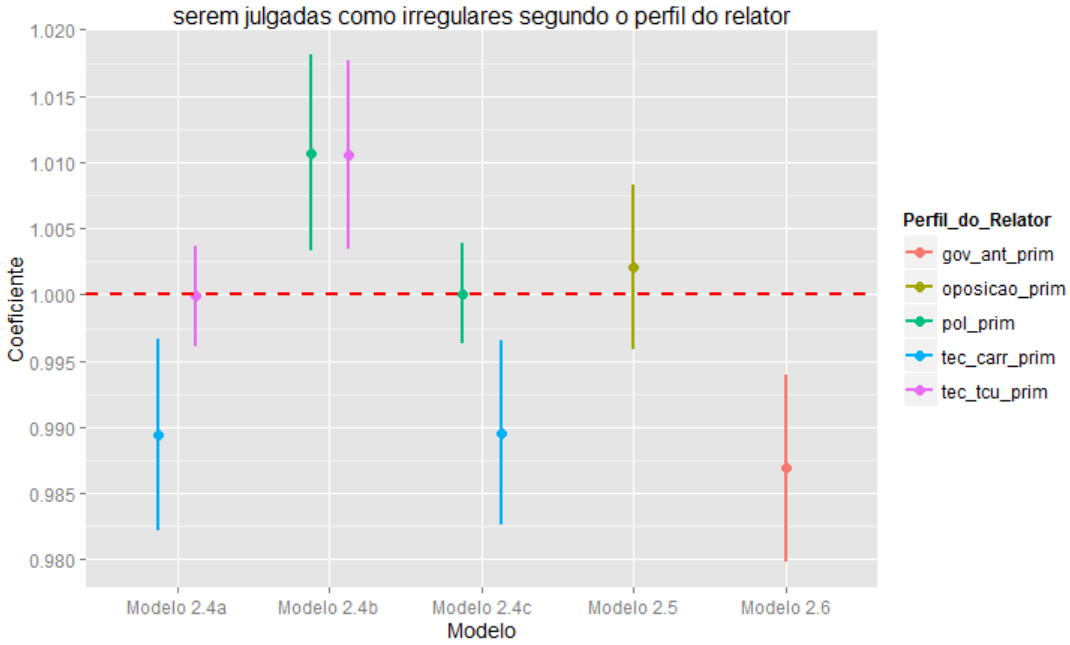
A tabela 19 apresenta a razão de chances das contas das unidades do poder executivo serem julgadas como irregulares a partir dos modelos de Heckman (tabela 18). As variáveis de controle foram omitidas para facilitar a compreensão. Valores acima de 1 representam maiores chances em relação à variável de comparação omitida, enquanto que valores abaixo de 1 indicam menores chances. Exceto o caso da variável *gov_ant_prim*, os intervalos de confiança das variáveis de interesse se sobrepõem ou cruzam o valor 1 – que representa haver chances iguais à variável de comparação (variável de interesse omitida). Por isso, não é possível afirmar que realmente existe um efeito dessas variáveis sobre a chance de julgamento pela irregularidade de contas. O coeficiente da variável *gov_ant_prim* também é pouco confiável por motivos teóricos, uma vez que variáveis não observáveis ligadas à eficiência do TCU e que variam com o tempo podem estar associadas a ambas variáveis, de interesse e dependente. O gráfico 24 ilustra o resultado.

Tabela 19 - Razão de chances das contas das unidades do poder executivo serem julgadas como irregulares segundo o perfil do relator.

	Modelo_2.4a	Modelo_2.4b	Modelo_2.4c
tec_tcu_prim	0.9999	1.0106	
	(0.9961; 1.0037)	(1.0035; 1.0177)	
tec_carr_prim	0.9894		0.9895
	(0.9822; 0.9967)		(0.9826; 0.9965)
pol_prim		1.0107	1.0001
		(1.0033; 1.0181)	(0.9963; 1.0039)
	Modelo_2.5	**Modelo_2.6**	
oposicao_prim	1.0021		
	(0.9959, 1.0083)		
gov_ant_prim		0.9869	
		(0.9798; 0.9940)	

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 24 - Razão de chances das contas das unidades jurisdicionadas da União serem julgadas como irregulares segundo o perfil do relator



Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 20 apresenta modelos que testam se as chances de julgamento pela irregularidade das contas são diferentes segundo o tipo de iniciativa. A primeira parte da tabela (primeiro estágio) é útil para evitar o viés de seleção da segunda parte (segundo estágio). As variáveis ligadas à iniciativa da fiscalização foram inseridas nos modelos alternadamente, porque não são excludentes. Ou seja, a fiscalização de uma unidade pode ter sido provocada por mais de um tipo de iniciativa. Os coeficientes destes modelos representam o log da razão de chances.

A tabela 21 apresenta a razão de chances das contas serem julgadas como irregulares segundo as variáveis de interesse da tabela anterior. As variáveis de controle foram omitidas para facilitar a visualização dos resultados. As chances de julgamento pela irregularidade das contas são maiores para os casos de denúncias (1,08 vezes as demais), seguidas de iniciativas do próprio TCU (1,02 vezes as demais) e provocadas por outras instituições públicas, respectivamente. Não podemos afirmar que a chance de julgamento pela irregularidade é menor para os casos de solicitação do Congresso Nacional, porque o intervalo de confiança da variável *solicitação_cn* cruza o valor 1. O gráfico 25, ilustra os coeficientes dos modelos.

Tabela 20 – Razão de chances das contas das unidades jurisdicionadas d a União serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa

	Dependent variable:			
	fiscalizado (Primeiro Estágio)			
	(Mod_2.7)	(Mod_2.8)	(Mod_2.9)	(Mod_2.10)
gov_ant_lista	-0.2105***	-0.2105***	-0.2105***	-0.2105***
	(0.0131)	(0.0131)	(0.0124)	(0.0127)
tec_tcu_lista	0.0515***	0.0515***	0.0515***	0.0515***
	(0.0124)	(0.0124)	(0.0120)	(0.0122)
tec_carr_lista	0.1350***	0.1350***	0.1350***	0.1350***
	(0.0391)	(0.0391)	(0.0372)	(0.0380)
Constant	0.1498***	0.1498***	0.1498***	0.1498***
	(0.0122)	(0.0122)	(0.0111)	(0.0116)

	Dependent variable:			
	irreg (Segundo Estágio)			
	(Mod_2.7)	(Mod_2.8)	(Mod_2.9)	(Mod_2.10)
in_tcu	0.0162***			
	(0.0054)			
representacao		-0.0172***		
		(0.0054)		
denuncia			0.0813***	
			(0.0134)	
solicitacao_cn				-0.0189
				(0.0239)
tec_tcu_prim	-0.0015	-0.0016	-0.0012	-0.0014
	(0.0023)	(0.0023)	(0.0022)	(0.0022)
tec_carr_prim	-0.0071	-0.0071	-0.0073*	-0.0073*
	(0.0044)	(0.0044)	(0.0043)	(0.0043)
Constant	-0.1418***	-0.1256***	-0.1250***	-0.1254***
	(0.0054)	(0.0017)	(0.0026)	(0.0024)
Observations	42,972	42,972	42,972	42,972
Log Likelihood	-10,995.3200	-10,995.0600	-10,977.6000	-10,985.6100
rho	0.9551	0.9552	0.9505	0.9523

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

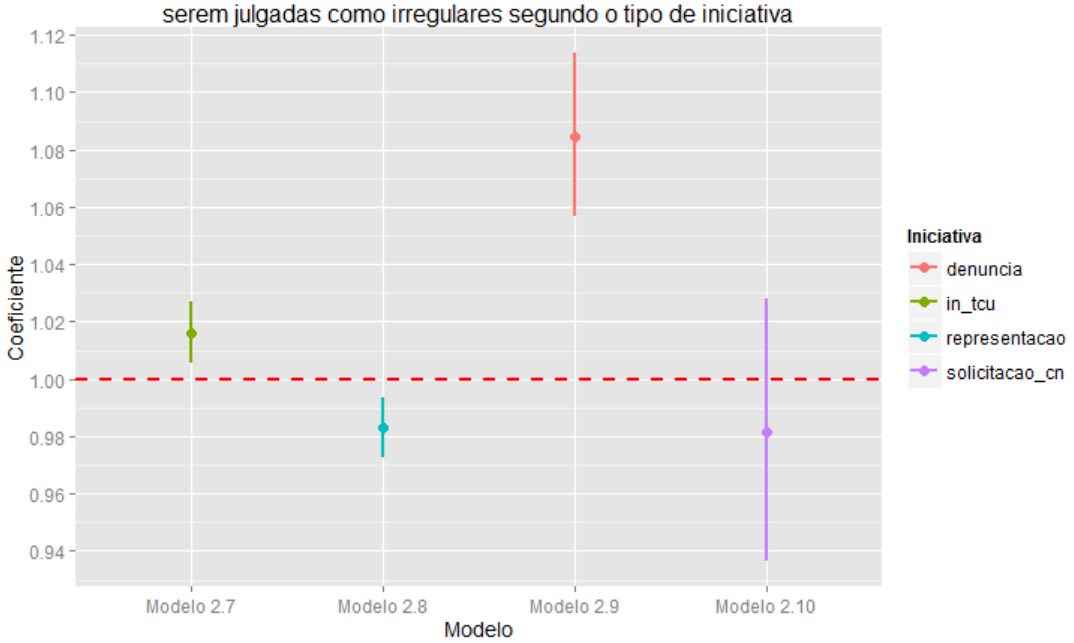
Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 21 – Razão de chances das contas das unidades do poder executivo serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa.

	Modelo_2.7	Modelo_2.8	Modelo_2.9	Modelo_2.10
in_tcu	1.0163			
	(1.0057; 1.0270)			
representacao		0.9830		
		(0.9726; 0.9935)		
denuncia			1.0847	
			(1.0566; 1.1137)	
solicitacao_cn				0.9813
				(0.9364 1.0283)

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 25 - Razão de chances das contas das unidades jurisdicionadas da União serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa



Fonte: elaborado pelo autor.

A tabela 22 apresenta as probabilidades estimadas segundo o tipo de iniciativa. A segunda coluna concentra as probabilidades estimadas das variáveis de interesse quando recebem o valor 1, enquanto a terceira coluna agrega as probabilidades quando a variável de interesse apresenta o valor 0. A primeira linha de cada modelo indica a probabilidade das contas serem julgadas como irregulares independentemente se a unidade jurisdicionada foi fiscalizada ou não. As outras duas linhas indicam a probabilidade predita para as unidades não fiscalizadas caso tivessem sido hipoteticamente fiscalizadas, de um lado, e a probabilidade das unidades fiscalizadas serem julgadas pela irregularidade das contas. Embora as chances sejam diferentes segundo o tipo iniciativa (tabela anterior), não implicam uma expressiva variação de

probabilidade. A substituição de um tipo de iniciativa por outra não eleva ou diminui a probabilidade do julgamento pela irregularidade em mais de 3%.

Tabela 22 – Probabilidade predita das contas das unidades do executivo federal serem julgadas como irregulares segundo o tipo de iniciativa

Modelos 2.7		
	in_tcu=1	**in_tcu=0**
Prob._Predita (indep.)	0.4676	0.4635
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4251	0.4212
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5020	0.4979
Modelos 2.8		
	representacao=1	**representacao=0**
Prob._Predita (indep.)	0.4632	0.4675
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4209	0.4251
Prob._Predita (fisc.=1)	0.4977	0.5020
Modelo 2.9		
	denuncia=1	**denuncia=0**
Prob._Predita (indep.)	0.4880	0.4677
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4458	0.4259
Prob._Predita (fisc.=1)	0.5221	0.5018
Modelo 2.10		
	solicitação_cn=1	**solicitação_cn=0**
Prob._Predita (indep.)	0.4629	0.4676
Prob._Predita (fisc.=0)	0.4208	0.4255
Prob._Predita (fisc.=1)	0.4971	0.5018

Fonte: elaborado pelo autor.

Em suma, no nível federal o Tribunal de Contas da União dirige a maior parte de seus esforços às unidades do poder executivo. A maior parte das fiscalizações e condenações tem como origem iniciativas do próprio TCU. Por outro lado, as unidades jurisdicionadas fiscalizadas e condenadas por irregularidade de contas estiveram distribuídas de forma desigual entre os perfis dos relatores. A maior parte delas esteve alocada em ministros de perfil técnico do próprio TCU, seguida de relatores com perfil político e com perfil técnico de fora do Tribunal de Contas. Essa desigualdade de distribuição esteve pouco presente quando relatores vinculados à oposição e à situação do governo federal foram comparados.

Entretanto, os modelos probabilísticos indicam que, embora o perfil dos relatores altere as chances de fiscalização das unidades, a origem técnica ou política dos relatores envolve uma pequena variação na probabilidade das unidades a serem fiscalizadas (no máximo, 2,72%). No entanto, estar sob a instrução processual dos ministros provenientes de partidos que se integraram à situação governista aumentam a probabilidade das unidades serem fiscalizadas em 7,37%, quando comparados a

ministros provenientes de partidos que posteriormente se alocaram na oposição ao governo. Em outras palavras, aparentemente os ministros não fazem uso do cargo para atender aos seus partidos de origem. Afinal, se mantivessem o vínculo partidário, por que iriam canalizar mais esforços para fiscalizar seus ex-compatriotas? A variação da probabilidade de fiscalização das unidades do poder judiciário em relação ao poder executivo também se destaca, chegando à 4,53%.

Não é possível afirmar que as chances de julgar as contas das unidades do poder executivo como irregulares variam segundo o perfil dos ministros. Embora a variação da probabilidade de fiscalização ocorra de modo expressivo entre ministros de partidos da oposição e da situação, não é possível afirmar que seu desfecho (julgamento pela irregularidade) depende do perfil dos ministros. Em outras palavras, a expectativa da literatura, segundo a qual a origem dos ministros importa para a qualidade das ações do Tribunal (FIGUEIREDO, 2001; PESSANHA, 2010, 2009), não se confirma com os modelos apresentados neste trabalho. As chances de julgamento pela irregularidade variam mais segundo o tipo de iniciativa. No entanto, em termos de probabilidade, a substituição de uma iniciativa por outra pouco altera a probabilidade de condenação (não ultrapassam 3% de variação da probabilidade).

Conclusão

A importância do Tribunal de Contas da União no sistema institucional de controle de contas é notável. O desenho institucional do Tribunal não dispõe somente de várias atribuições ligadas às três dimensões de controle – fiscalização, julgamento e sanção –, como também prevê dispositivos que buscam assegurar autonomia e independência institucional. Todavia, a importância da instituição vai além dos amplos traços do seu desenho institucional. Nos últimos quinze anos, o número de condenados pelo TCU se manteve elevado e quase dobrou.

O presente trabalho pretendeu analisar o desempenho do Tribunal de Contas da União a partir de variáveis políticas e institucionais. Investigar o aumento ou diminuição das ações empreendidas pelo Tribunal não é a única estratégia para investigar seu desempenho. A variação das chances e da probabilidade das contas serem fiscalizadas e julgadas como irregulares foi utilizada como indicativo da variação de desempenho. Nossa principal conclusão é que variáveis políticas ligadas ao perfil dos ministros do Tribunal são menos importantes para a variação da probabilidade das contas serem julgadas como irregulares do que variáveis institucionais vinculadas à iniciativa de fiscalização.

Assim, a pesquisa trouxe três contribuições importantes. Em primeiro lugar, pretendeu organizar o debate em torno do desenho institucional do TCU. A literatura especializada nem sempre classifica os traços do desenho institucional do Tribunal de Contas com clareza, o que contribuiu para diagnósticos equivocados. Um dos equívocos foi afirmar que o Tribunal não dialoga com outras instituições (FIGUEIREDO, 2001; NAGEL, 2000; TAYLOR e BURANELLI, 2007). O tribunal não apenas dialoga com outras instituições, como também é obrigado a dialogar para exercer suas prerrogativas. Dispositivos de coordenação institucional estão previstos no desenho institucional do TCU. A classificação que foi aqui empreendida é importante também porque permite diferenciar as relações institucionais compulsórias das relações espontâneas entre as instituições. A segunda contribuição do trabalho foi analisar o desempenho do Tribunal de Contas da União dentro dos limites impostos por seu desenho institucional. Dado que o sistema institucional de controle de contas brasileiro não se limita apenas à participação do TCU, deficiências de desempenho não podem ser atribuídas apenas a esta instituição. Afinal, se o Tribunal de Contas invadisse o campo de atribuições exclusivo de outras instituições, o sistema institucional de controle de contas teria um

problema grave. Ao considerar os limites institucionais, as pesquisas futuras poderão indagar se problemas de desempenho decorrem da performance dos agentes de instituições específicas ou de limites inerentes ao desenho institucional.

A terceira contribuição diz respeito ao esforço de inserir variáveis políticas e institucionais na análise de desempenho. Os resultados não confirmam a expectativa da literatura, segundo a qual o perfil dos ministros seria realmente importante para o desfecho dos trabalhos da instituição (FIGUEIREDO, 2001; PESSANHA, 2010, 2009). Segundo a análise sobre o desempenho do TCU no nível municipal, estar sob a responsabilidade de relatores de perfil técnico provenientes do próprio TCU aumenta as chances dos municípios serem fiscalizadas e julgadas como irregulares (gráficos 11 e 12). No entanto, ter maiores chances não significa ter uma diferença expressiva de probabilidade. As probabilidades médias preditas variam no máximo em 2% de acordo com a mudança de perfil do relator (tabela 8 e 11). Estar sob a responsabilidade de relatores classificados como adversários diminui as chances dos municípios serem fiscalizados, contrariando a expectativa de que vínculos estabelecidos no passado com partidos políticos teriam alguma influência sobre o desempenho institucional. De qualquer forma, a variação da probabilidade média predita é inferior a 1% quando relatores classificados como adversários são comparados aos relatores aliados (tabela 8).

Os resultados vinculados às unidades do poder executivo federal não são muito diferentes. As chances das unidades serem fiscalizadas variam de acordo com o perfil do relator responsável pela fiscalização (gráfico 22), mas nem sempre se traduzem em uma variação de probabilidade expressiva. Estar sob a responsabilidade de um tipo de relator em vez de outro aumenta a probabilidade média predita de ser fiscalizado em no máximo 3% (tabela 17), com exceção dos relatores ligados à situação governista. Entretanto, são os relatores da situação que aumentam a probabilidade média das unidades do executivo federal serem fiscalizadas em até 7% (tabela 17), o que também contraria as expectativas iniciais. Quando o julgamento pela irregularidade é a variável dependente, os intervalos de confiança das variáveis de interesse se sobrepõem, o que impossibilita fazer inferências confiáveis.

Ministros podem tentar privilegiar o controle de algumas unidades em detrimento de outras. Todavia, ser possível não é o mesmo que ser provável. Em ambos os níveis municipal e federal, não há expressiva variação de probabilidade das unidades jurisdicionadas serem fiscalizadas e julgadas por irregularidades segundo o perfil dos

ministros relatores. A exceção é estar sob a responsabilidade de ministros classificados como situação no caso das unidades fiscalizadas do executivo federal. Neste caso, a probabilidade das contas serem julgadas como irregulares aumenta quando ministros classificados como situação instruem os processos. De qualquer forma, este último dado indica que ministros não mantém vínculo com seus partidos de origem. Se mantivessem, a expectativa seria a de que ministros classificados como oposição deveriam aumentar a probabilidade das unidades do executivo federal serem fiscalizadas, e não o contrário.

Vale ressaltar também que, embora a literatura ressalte o caráter político da composição do Tribunal de Contas (LOUREIRO, TEIXEIRA, MORAES, 2009; MELO, 2007; NAGEL, 2000; PESSANHA, 2010, 2009; TAYLOR e BURANELLI, 2007; TEIXEIRA e ALVES; 2011), alguns auditores exerceram atribuições de ministros. Eles eram responsáveis por listas de unidades jurisdicionadas, participavam da instrução de processos e possuíam poder de voto durante as deliberações. Tanto no caso dos municípios quando no que se refere às unidades jurisdicionadas no plano federal, a maior parte dos processos esteve distribuída entre ministros de perfil técnico de origem do próprio TCU (gráficos 8 e 20).

As variáveis independentes mais importantes que aumentam a probabilidade das contas municipais serem fiscalizadas são as variáveis econômico-demográficas e institucionais ligadas à iniciativa de fiscalização. A probabilidade média predita das contas serem fiscalizadas aumenta de modo expressivo segundo a receita municipal proveniente da União e o tamanho populacional no caso dos municípios (tabela 7 e gráfico 10).

Quanto à variação da probabilidade das contas serem julgadas como irregulares no plano municipal, as variáveis institucionais vinculadas ao tipo de iniciativa que provocou a fiscalização são as que mais se destacam. Há uma variação de até 12% da probabilidade das contas municipais serem julgadas como irregulares quando os tipos de iniciativa são comparados (tabela 14). As iniciativas do próprio TCU são as que implicam maior probabilidade de condenação, seguidas das solicitações do Congresso Nacional, de representações provenientes de outras instituições públicas e de denúncias. A variação de probabilidade de julgamento por irregularidade no nível federal não é expressiva de acordo com o tipo de iniciativa – variação de cerca de 2% (tabela 22).

Em conclusão, pode-se afirmar que as expectativas dos maiores partidos que participaram do processo constituinte foram atendidas. Durante o processo constituinte, os maiores partidos concordaram em manter o Tribunal de Contas da União com amplas atribuições e autonomia institucional. Segundo a visão majoritária dos constituintes, o TCU teria a experiência técnica necessária para exercer controle sobre a gestão de recursos federais. E, de fato, as contas municipais apresentam maior probabilidade de serem julgadas como irregulares quando fiscalizadas de modo autônomo pelo próprio Tribunal de Contas.

Embora os testes referentes ao nível federal não permitam inferir a mesma conclusão, a análise descritiva do volume total de fiscalizações e de julgamentos por irregularidade também vai de encontro com as expectativas dos constituintes. Tanto na esfera municipal quanto no nível federal, a maior parte das unidades jurisdicionadas fiscalizadas e julgadas por irregularidade de contas resultou da iniciativa do próprio Tribunal de Contas (gráficos 4 e 16).

Além disso, o Tribunal de Contas acabou atuando espontaneamente como uma instituição auxiliar no controle sobre o executivo federal. Considerando as unidades jurisdicionadas ligadas ao executivo federal, 68,1% delas foram fiscalizadas entre 2003 e 2014, índice que supera o percentual de fiscalizações sobre unidades dos poderes legislativo e judiciário – 38,7% e 38%, respectivamente (gráfico 15). O foco do Tribunal sobre as unidades do poder executivo não tem como origem as solicitações do Congresso Nacional. O TCU é que inicia a esmagadora maioria das fiscalizações no plano federal (gráfico 16). Portanto, a expectativa dos constituintes foi atendida através dos dispositivos institucionais que conferiram ao Tribunal de Contas amplas atribuições e poder de iniciativa própria. Ademais, uma reflexão deve ser levantada. Seria a vitaliciedade dos ministros o dispositivo mais importante para assegurar a independência institucional do Tribunal de Contas da União, mesmo que grande parte de seus cargos dirigentes ainda seja preenchida a partir de negociações políticas?

Deve-se considerar que os dispositivos conferidos pelos constituintes, apesar de necessários, não foram suficientes para determinar que os maiores esforços do TCU fossem destinados à fiscalização das unidades do Poder Executivo quando comparada à fiscalização das unidades do Legislativo e Judiciário. Afinal, a maior parte das fiscalizações não partiu de solicitações compulsórias do Congresso, mas, sim, do empenho dos integrantes do próprio Tribunal de Contas no que se refere ao

cumprimento de suas prerrogativas. Este fato é compatível com o argumento de que o desenvolvimento das instituições de controle no sistema de *accountability* brasileiro depende mais do empenho voluntário dos integrantes das próprias instituições (ARANTES, 2015), quando comparado à disputa partidária (FIGUEIREDO, MELO e PEREIRA, 2005; MELO, FIGUEIREDO e PEREIRA, 2009) ou às mudanças legais exógenas (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009; TEIXEIRA, 2010).Embora a cooperação institucional entre órgãos de controle e unidades controladas possa melhorar o desempenho no controle de contas (OLIVIERI et al., 2013, 2015), os resultados da presente dissertação sugerem que é igualmente importante empreender análises que avaliem o papel endógeno exercido pelos integrantes de cada instituição do sistema de *accountability*. Isso porque os resultados da análise descritiva e dos testes probabilísticos empreendidos na presente dissertação indicam que o sucesso do TCU no que se refere a identificar contas irregulares depende mais do esforço do próprio Tribunal quando comparado às provocações provenientes de outras instituições.

Isso não significa que futuros estudos devam negligenciar investigações sobre a coordenação entre as instituições de controle, muito menos perder de vista como o sistema de *accountability* pode ser influenciado pela disputa partidária e por mudanças legais provocadas por instituições representativas. No entanto, a análise do desempenho do TCU sinaliza a importância de privilegiar investigações voltadas para o papel exercido por instituições específicas que participam do sistema de *accountability*, dentro de seus limites institucionais.

A Advocacia Geral da União e o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, são instituições que participam do trâmite processual quando as unidades jurisdicionadas se negam a cumprir as sanções impostas pelo Tribunal de Contas. Parte dos agentes condenados descontentes com as penas imputadas pelo TCU – e ainda não se sabe quantos – recorrem ao STF por meio de mandados de segurança, cabendo à AGU representar os interesses da União, com o objetivo de obter o ressarcimento de valores aos cofres públicos. Pouco se sabe sobre o desempenho dessas instituições no que diz respeito à continuidade das ações do Tribunal de Contas.

Em outras palavras, se a maior parte das investigações “acaba em pizza”, nas palavras de Taylor e Buranelli (2007), seria analiticamente útil verificar em quais instituições o processo de *accountability* não gera resultados e quais casos têm maior probabilidade de sucesso segundo variáveis políticas e institucionais. Ademais, estudos

futuros podem e devem adotar novas estratégias para inserir variáveis políticas e institucionais na análise, bem como avaliar outros indicadores de desempenho.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; ARANTES, Rogério Bastos; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 56, n. 1, p. 57-85, 2005.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC, 2002.

_____. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**, v. 197, p. 325-335, 2007.

_____. Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica. In: 7º ENCONTRO DA ABCP, 2010, Recife. **Anais**... Recife: ABCP, 2010.

_____. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos**, n. 49, p. 28-47, 2015.

BRASIL. Informações Bibliográficas dos Deputados Federais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: fev. 2015.

_____. Informações Bibliográficas dos Senadores. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/senadores/periodos/legisAnt.shtm>. Acesso em: fev. 2015.

_____. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília, jan. 2012, ano XLV, n. 1.

_____. Lei 11.854, de 3 de dezembro de 2008. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11854.htm>.

_____. **Ministros do Tribunal de Contas da União: dados biográficos**, 7ª edição, Brasília, TCU, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, 362 p, 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU, n. 195, 2005.

_____. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>.

_____. Atas da Assembleia Nacional Constituinte, **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 1987a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.

_____. Resolução nº 2, **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, vol. 33, p. 871-884, 1987b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.

_____. Atas da Assembleia Nacional Constituinte, **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.

_____. Resolução nº 3, **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, vol. 163, p. 6277-6278, 1988b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 1988c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.

Brasil, 1993.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, vol. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

CADAH, Lucas Q.; CENTURIONE, Danilo de Pádua. As CPIs acabam em pizza? Uma resposta sobre o desempenho das comissões parlamentares de inquérito no presidencialismo de coalizão. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 7-29, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1975.

CEBRAP. **Banco de dados legislativos – CEBRAP**: banco de dados. São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina de. Instituições e Política no Controle do Executivo. **DADOS—Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FIGUEIREDO, C. M., MELO, M. e PEREIRA, C. Political and Electoral Uncertainty Enhances Accountability! A Comparative Analysis of the Independent Courts of Accounts in Brazil. **9th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics - ISNIE**, Barcelona, p. 1-31, setembro 22-24, 2005.

FONSECA, T. N. O TCU na Assembleia Nacional Constituinte 1987/88: Atuação e Resultados. In: **IV SEMINÁRIO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 2014**, São Paulo: DCP-USP, 2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Índice Geral de Preços (IGP-DI)**: banco de dados.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, vol. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.

HACKER, Jacob e PIERSON, Paul. Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. **Politics & Society**, vol. 38, n. 2, p. 152-204, 2010.

HAMM, Keith. Patterns of Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups. **Legislative Studies Quarterly**, vol. 8, n. 3, p. 379-426, 1983.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, 1993.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 09/08/1988, p. A 48.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, 07/07/1988, nº 34674, p. 2.

LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antonio, MORAES, Tiago. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, vol. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

MADISON, J., HAMILTON A. E JAY, J. **O federalista**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p. 417-412, 1984 [1788].

MAINWARING, Scott. Democratic Accountability in Latin America. In: **Democratic Accountability in Latin America**, Editors Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências: a assembleia nacional constituinte de 1987-88**. Dissertação de Mestrado, FFLCH-USP, São Paulo, 2013.

MELO, Marcos André. O controle externo na América Latina. **Instituto Fernando Henrique Cardoso**, 2007.

MELO, M. , FIGUEIREDO, C. M. e PEREIRA, C. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de mensalão nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 97-123, jun. 2007.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança Institucional do Tribunal de Contas: Os Oito Modelos Debatidos na Constituinte de 1988 para o Sistema de Fiscalização no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MOISÉS, José Álvaro. A Corrupção Afeta a Qualidade da Democracia? **Em debate - Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política**, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, mai. 2010.

MORAES, Tiago Cacique. **O processo de modernização dos tribunais de contas no contexto da reforma do estado no Brasil**. 2006. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORENO, E., CRISP, B. F. e SHUGART, M. S. The Accountability Deficit in Latin America. In: **Democratic Accountability in Latin America**, Editors Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, 2003.

NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. In: Speck (Org.), **Caminhos da Transparência**. Editora da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2000.

O' DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, (Org.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 29-51, 1999.

OLIVIERI, C., TEIXEIRA, M. A., LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, n. 3, p. 43-51, 2013.

OLIVIERI, C., LOUREIRO, M. R., TEIXEIRA, M. A. e ABRUCIO, F. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. **International Business Research**, v. 8, n. 8, 2015.

PESSANHA, Charles. Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos. In: VI CONGRESSO DEL CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. Toulouse, França, 30 de junho a 3 de julho, 2010.

_____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. Schwartzman, L. F. et al (Org.). In: **O Sociólogo e as Políticas Públicas: Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 243-258, ISBN 978-85-225-0736-8, 2009.

PIERSON, P. ***Politics in Time****:* History, Institutions and Social Analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

_____, Paul. Public Policies as Institutions. In: S. SKOWRONEK, D. GALVIN & I, SHAPIRO (Org.), **Rethinking Political Institutions**: The Art of the State, New York, New York University Press, 2006.

POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 21, p. 51-69, nov. 2003.

POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 64-93, mar. 2005.

RIPLEY, Randall. Stages of the policy process. In: C. M. Daniel (org.), **Public policy theories, models, and concepts**: an anthology, New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SADEK, Maria Tereza e CAVALCANTI, Rosângela Batista. The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability. In: MAINWARING, Scott W. C. (Org.), **Democratic Accountability in Latin America**, Oxford: Oxford University Press, p.201-227, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União**. Konrad Adenauer Stifung, São Paulo, 2000.

_____. Tribunais de Contas. **Revista Gestão e Controle, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, 2013a.

_____. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo: Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. **Revista TCE**, p. 100-111, 2013b.

_____. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a Sociedade Civil: Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. **Revista TCE**, p. 91-99, 2013c.

TAYLOR, Matthew M. e BURANELLI, Vinícius. Acabando em pizza: o processo de responsabilização pela corrupção no governo federal. **XXIX Encontro Anual da APOCS**, 2005.

TEIXEIRA, Marco A. C. *O* **Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Controle Financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)**. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

_____. Tribunal de contas da união: trajetória institucional e desafios contemporâneos. In: A. dos S. Cunha, B. de A. Medeiros & L. M. Aquino (org.), **Estado, Instituições e Democracia: república**, Brasília, IPEA, 2010.

_____ e ALVES, Mário Aquino. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos ADENAUER**, n. 3, p. 75-98, 2011.

Thelen, Kathleen. Historical institucionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, 1999.

_____. How institutions evolve: insights from comparative historical analyses. In: Mahoney e Rueschemey (Org.), **Comparative historical analysis in the social sciences**. New York: Cambridge University Press, 2003.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer 2013**. 2013. Disponível em: http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório Anual de Atividades, 2014**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2015. 237p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2013**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2014. 119 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2012**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2013. 160 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2011**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2012. 123 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2010**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2011. 93 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2009**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2010. 119 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2008**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2009. 87 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2007**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2008. 82 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2006**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2007. 72 p.

_____. **Relatório Anual de Atividades, 2005**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2006. 72 p.

_____. **Relatório de Gestão, 2004**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2005. 90 p.

_____. **Relatório de Gestão, 2003**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2004. 65 p.

_____. **Relatório de Gestão, 2002**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2003. 39 p.

_____. **Lista de Jurisdicionados, Biênio 2003-2004**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2002a. 68 p. Disponível em: <www.**tcu**.gov.br/>

_____. **Relatório de Gestão, 2001**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2002b. 48 p.

_____. **Relatório de Gestão, 2000**. Relatório Técnico. Brasília: TCU, 2001. 85 p.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de Dados Eleitorais**: banco de dados. Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>.

Anexo 1

Organização das secretarias de controle externo do Tribunal de Contas da União por área e instituições vinculadas às unidades jurisdicionadas

Secretaria de Coordenação	Secretaria	Origem das unidades jurisdicionadas
Coestado – Coordenação Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado.	SecexAdmin - Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado.	Ministério Público Federal, Tribunais Superiores, Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
	SecexDefesa - Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública.	Ministério da Defesa e Ministério da Justiça.
	Sefti - Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação.	Serpro, Dataprev e Cobra Tecnologia S.A.
	Sefip - Secretaria de Fiscalização de Pessoal.	Fiscalização de atos de pessoal da Administração Pública Federal.
	Selog - Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas.	Atua em processos que tratem de licitações e contratos da área meio, cuja responsabilidade seja de órgão ou entidade com atuação em âmbito nacional e sede em Brasília.
Cosocial – Coordenação Geral de Controle Externo da Área Social.	SecexEduc - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto.	Ministério da Educação, Ministério do Esporte e Ministério da Cultura.
	SecexSaúde - Secretaria de Controle Externo da Saúde.	Ministério da Saúde.
	SecexPrevi - Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social.	Ministério da Previdência Social, do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Sistema "S" e Conselhos de fiscalização das profissões liberais.

Codesenv – Coordenação Geral de Controle Externo da Área de Desenvolvimento Nacional.	SecexDecon - Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico.	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Turismo e Conselho de Administração da Defesa Econômica (Cade/MJ).
	SecexFazenda -Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional.	Ministério da Fazenda.
	Semag - Secretaria de Macroavaliação Governamental.	Assessora na elaboração dos pareceres prévios a cargo do Tribunal sobre as contas do governo, além de realizar análises sistêmicas e econômicas de programas de governo, da dívida pública, da arrecadação, da renúncia de receita, das transferências constitucionais e da dívida ativa.
	SecexAmb - Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário.
Coinfra – Coordenação Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura.	SecobEdif - Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação.	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
	SecobRodov - Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias.	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.
	SecobEnergia - Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento.	Clientela: Ministério das Cidades.
	SecobHidro - Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias.	Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A, Companhia de Desenvolvimento dos vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e Secretaria de Segurança

		Hídrica / MI.
	SefidTransp - Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes.	Ministério dos Transportes, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Aviação Civil e Secretaria Especial de Portos.
	SefidEnergia - Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações.	Ministério das Comunicações, Ministério das Minas e Energia e Eletronorte.
	SecexAIRJ - Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro.	Grupos Petrobras e Eletrobras e outros órgãos federais sediados no RJ.