

O TCU na Assembleia Nacional Constituinte 1987/88:

Atuação e Resultados *

Thiago do Nascimento Fonseca

* Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.

Resumo. O presente paper pretende explicar o desenho institucional do Tribunal de Contas da União acordado no processo constituinte de 1987-88. Foi utilizado o método process tracing para inferir explicações através da identificação de mecanismos causais. As evidências dos mecanismos consistem em resultados das votações, discursos e estratégias observáveis empreendidas por atores constituintes e por membros do próprio Tribunal de Contas.

Introdução

Os mecanismos de accountability institucional no Brasil ainda resguardam segredos. São várias as instituições que de alguma forma exercem atividades de responsabilização e controle. No entanto, a diversidade de prerrogativas, particulares de cada instituição, impossibilita estudos comparativos entre estas instituições, implicando em análises com falta de validade externa para o sistema de accountability brasileiro. Compreender tanto as mudanças referentes ao desenho institucional ao longo do tempo, quanto seu desempenho, exige uma análise particular das principais instituições que exercem accountability.

Sem sombra de dúvidas, o Tribunal de Contas da União é uma destas instituições. Ao TCU foi conferido um amplo leque de atribuições e um grau de autonomia e independência consideráveis. De um lado, o Tribunal exerce controle sobre os agentes, públicos e privados, que gerenciam recursos públicos federais direta ou indiretamente, nos três níveis da Federação, responsabilizando-os em casos de uso inapropriado do erário federal, inclusive fazendo uso de critérios subjetivos de eficiência, eficácia e economicidade para o julgamento de contas. Em outras palavras, a mesma instituição fiscaliza, julga e impõe sanções administrativas. Por outro lado, o TCU assessora o Congresso Nacional quando solicitado, e também inicia fiscalizações por iniciativa própria, além de seus dirigentes (os ministros) serem revestidos por vitaliciedade.

Os traços institucionais básicos, a partir dos quais o Tribunal desempenharia suas funções, se desenvolveram sobre o terreno fértil do processo constituinte de 1987/88. De um lado, os ministros do Tribunal agiram como grupo de interesse no

processo constituinte encaminhando suas propostas. Por outro, as discussões dos constituintes em torno do desenho institucional do Tribunal foram marcadas por consensos e dissensos. O presente trabalho pretende explicar o desenho institucional do Tribunal de Contas da União acordado no processo constituinte de 1987/88. Afinal, a ação dos ministros quanto grupo de interesse contou com algum peso causal sobre o desenho institucional? Ou unicamente as disputas entre os constituintes explicam o resultado? Testar estas explicações é uma contribuição importante para se compreender do desenvolvimento do sistema de accountability brasileiro.

Na segunda seção (próxima seção) serão apresentados alguns argumentos presentes na literatura sobre grupos de interesse e sobre processo decisório do processo constituinte de 1988. Na terceira, serão expostas as estratégias analíticas do estudo. Na quarta, características dos integrantes do Tribunal de Contas e suas relações com atores políticos das instituições representativas serão descritas. Na quinta, será analisada a dinâmica das fases do processo constituinte no que se refere ao controle externo de contas, e serão expostas as evidências dos mecanismos da explicação. Por último, o argumento central será organizado e exposto.

Hipóteses oriundas da literatura sobre grupos de interesse e processo decisório

A literatura sobre grupos de interesse e do processo decisório do processo constituinte de 1988 são úteis para identificar potenciais variáveis explicativas a serem testadas posteriormente. Mais especificamente, a atenção desta seção está voltada para os estudos que buscam analisar como os grupos de interesse tentam influenciar as instituições representativas com o objetivo de alcançar seus interesses, de um lado, e para trabalhos que analisam a dinâmica dos atores políticos no processo constituinte sob as regras regimentais, de outro. Os estudos sobre grupos de interesse revisados nesta seção não representam a vasta literatura sobre grupos de interesse, e não é a intenção do presente trabalho reuni-los. Mas ajudam a identificar as principais explicações a serem testadas.

Basicamente são três as abordagens da literatura sobre grupos de interesse que trazem ferramentas apropriadas para analisar a ação do Tribunal de Contas. A primeira delas é o pluralismo. Bem representado por Dahl (1961), o pluralismo trouxe para o

debate político a importância dos recursos disponíveis e as estratégias empreendidas pelos grupos. Segundo esta vertente, dada à disposição desigual e dispersa de recursos nenhum grupo concentraria poder suficiente para sobrepor-se a outros. A coalizão que conseguisse mobilizar mais recursos ganharia a disputa política. Mas com o fito de manter sua utilidade analítica, o conceito de “recursos” estará limitado aos elementos inerentes e à disposição dos ministros, como recursos econômicos, grau de institucionalização, especialistas disponíveis, experiência política¹.

O segundo conjunto de estudos – que não fazem parte de uma linha teórica especificamente, mas que articulam outro elemento importante – investigou o tipo de relação estabelecida entre os grupos de interesse e os agentes do poder público (CARDOSO, 1975; HAMM, 1993; MARQUES, 2003). Hamm (1993) analisou os padrões de influência em um contínuo formado por comitês legislativos, Executivo e grupos de interesse, conhecido como “triângulos de ferro”. Por meio da análise de redes sociais, Marques (2003) investigou os vínculos estabelecidos entre políticos, burocratas e empreendedores, e argumentou que estas relações sofrem alterações devido à alternância de poder gerada por resultados eleitorais, responsáveis também por deslocar o viés ideológico dos postos dirigentes.

A última vertente, ligada ao neoinstitucionalismo, buscou demonstrar como as regras institucionais exercem influência sobre as estratégias dos grupos e os resultados do jogo político. Immergut (1993) ilustrou como as regras institucionais estruturam o processo decisório, uma vez que definem os pontos de decisão e de veto e, por isso, tornam alguns resultados mais prováveis que outros, dependendo da composição de forças resultante dos resultados eleitorais. Outros autores argumentam que as instituições também são responsáveis por configurar e alterar incentivos e recursos disponíveis aos grupos, assim como por mudar suas preferências (PIERSON, 2006; HACKER e PIERSON, 2002). Ripley (1995) ilustrou como os grupos de interesse podem agir sobre os diferentes ciclos do processo de formulação de políticas públicas.

¹ Este refinamento operacional é necessário porque a definição de recursos e estratégias pode ser metodologicamente problemática. Para Dahl (1961), por exemplo, recursos seria qualquer coisa que pudesse alterar as ações de outro ator. Se adotássemos fielmente esta definição seríamos induzidos a agregar sob o mesmo rótulo de “recursos” elementos externos aos grupos, como o desenho institucional do Estado, crises econômicas e mudanças bruscas na opinião pública. É necessário delimitar o conceito para operacionaliza-lo de modo a evitar sobreposições com outros elementos institucionais e contingentes.

Inicialmente a organização dos trabalhos constituintes foi descentralizada em subcomissões e comissões temáticas, o que supostamente contribuiu para a influência de grupos de interesse ao longo do processo. Com a mudança do regimento interno, os trabalhos ficaram sujeitos a modificações por maiorias em plenário (GOMES, 2006). Contrariando a literatura que identificava falta de coesão entre os partidos (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Samuels, 1996), Medeiros (2013) defendeu que as lideranças partidárias foram importantes para formar maiorias, e que a negociação entre esquerda e direita seria necessária para atingir consensos.

Metodologia

O estudo contou com metodologia qualitativa, mais especificamente o process tracing. O process tracing pretende fornecer explicações para um único resultado a partir identificação de mecanismos (Beach e Pedersen, 2013). Segundo o modelo, se resultado Y (variável independente) estiver presente, seu mecanismo também estará, e será possível identificar a relação causal entre o resultado e condição explicativa X (variável dependente). Não será possível estimar a intensidade do efeito de uma determinada condição, mas será possível inferir se o resultado ou uma parte específica do resultado é o resultado de uma variável X específica.

A presença de mecanismos é identificada por meio de evidências empíricas. Quanto mais forte e convincente a evidência, maior a certeza da explicação². No entanto, não é possível fornecer um estimador que mensure o grau de certeza da explicação. Dados quantitativos foram usados apenas como evidências que sustentam as explicações para o desenho institucional do Tribunal, ou seja, modelos probabilísticos não foram utilizados.

Há um motivo para não utilizar modelos probabilísticos. As emendas encaminhadas aos projetos nas comissões, embora variem, possuem intensidades muito diferentes. Uma emenda hipotética A pode ser mais intensa que outra emenda B, e atribuir às emendas a mesma intensidade seria tão arbitrário, quanto conferir diferentes pesos. Portanto, as unidades de observação não são comparáveis. Poucas emendas que

² A certeza da relação causal do process tracing é diferente do conceito de certeza dos modelos probabilísticos, como o OLS. No OLS a certeza está vinculada a medidas de dispersão, e existe um estimador para medir a dispersão.

reforçam a autonomia do Tribunal, por exemplo, podem ser mais intensas que muitas medidas que imponham limites.

Embora estudos legislativos confirmem o mesmo peso a emendas, geralmente seu interesse é avaliar o quanto uma ou mais variáveis de interesse explicam o resultado, ou seja, a inferência da explicação parte da variável independente. Na tradição qualitativa, ao contrário, a construção do argumento parte do resultado (Mahoney e Goertz, 2006). Para explicar o desenho institucional do TCU, estimar o quanto variáveis independentes estão associadas com o número de emendas em uma área específica (fiscalização, julgamento, sanção, etc.) é insuficiente e pode ser enganoso, porque a diferença de intensidade entre dispositivos pode resultar em uma falsa descrição do resultado. Como afirmado anteriormente, uma maior quantidade de dispositivos que diminuam a autonomia do TCU em relação a mecanismos que lhe aumente, não necessariamente implica em menor autonomia, uma vez que poucos dispositivos podem ter intensidade maior.

Os resultados do trabalho foram o resultado de quatro principais investigações. Em primeiro lugar, as relações partidárias e as estratégias adotadas pelos ministros do TCU foram analisadas. Em segundo, as regras dos regimentos internos também foram revisadas. Terceiro, foram estudados os debates constituintes que envolveram diretamente a elaboração do desenho institucional do TCU, a fim de observar as propostas e os conflitos entre atores políticos. Quarto, os anteprojetos e projetos de todas as fases do processo foram comparados um a um para observar as alterações que ocorreram a cada etapa, bem como as votações das emendas aprovadas. Por último, jornais da época que com reportagens sobre o tema foram pesquisados.

A partir da análise das propostas inseridas nos projetos, três dimensões foram classificadas para compreender por qual trajetória o desenho institucional do Tribunal percorreu. O primeiro se refere ao escopo de atribuições do Tribunal, que pode variar conforme lhe era conferido mais atividades para desempenhar. 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. Quando uma atividade está em andamento, por exemplo, e terceiros interferem na sua execução por força, ameaça ou recompensa, pode-se dizer que não há independência.

Cada emenda pode se relacionar com mais de uma dimensão. No caso de haver possibilidade de iniciar atividades por livre iniciativa, por exemplo, uma emenda hipotética A que aumente o escopo de atribuições do Tribunal, também aumenta sua autonomia, pois poderá opinar 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. Se em um segundo caso hipotético, se os ministros não tiverem independência institucional e sofrerem pressões durante o cumprimento de suas funções, provavelmente optarão por cumprir prerrogativas que não entrem em conflito com outros atores políticos, o que diminuiria sua autonomia.

Os ocupantes do cargo de ministro do TCU durante a Constituinte

Ao longo de todo o processo constituinte, nove ministros compunham 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 na ocasião, foram deputados federais pela ARENA, e ocuparam importantes cargos no Congresso ou no partido³. Dois deles estavam inseridos em carreiras burocráticas em instituições sujeitas às intervenções do governo, mais especificadamente, o Banco do Brasil e o próprio TCU⁴. A única exceção foi o ministro Thales de Albuquerque Ramalho, ex-deputado federal pelo MDB (TCU, 2008).

Todos os ministros do Tribunal de Contas já contavam com experiência política quanto o funcionamento e a disputas internas às 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 (antiga ARENA). Por isso, e considerando a divulgação pública das regras regimentais do processo constituinte antes do início dos trabalhos, seria razoável supor que naquele momento os ministros teriam o mínimo de informação e experiência necessário para adotar estratégias racionais.

Como veremos a seguir, as propostas dos ministros do TCU estavam de comum acordo com os demais tribunais de contas subnacionais. Mas apesar de se proferirem

³ 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.

⁴ 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 antes da nomeação como ministro.

como um único grupo na Assembleia Constituinte, as discussões e as preocupações dos constituintes envolveram mais o controle externo na esfera federal do que nos demais níveis de governo. Em decorrência, os ministros do TCU aproveitaram a ocasião para dar maior atenção às suas preocupações particulares.

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 blocos⁵. 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 –, sujeitas a aprovação por maioria absoluta de votos em plenário, o que, a princípio, conferia poder as maiorias⁶.

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 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.

⁵ BRASIL, (1987b).

⁶ BRASIL, (1988b).

Estratégias adotadas na Subcomissão

A Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira foi presidida por João Alves (PFL) e com a atuação do Relator José Luiz maia (PDS), partidos sucessores da ARENA. Segundo o regimento interno, naquela ocasião o relator elaboraria um anteprojeto, a partir do qual emendas seriam propostas individualmente por parlamentares a serem posteriormente aceitas ou rejeitadas pelo Relator. Ambos o novo anteprojeto e as emendas rejeitadas seriam votados separadamente em bloco. Se não aprovado o anteprojeto, a próxima comissão decidiria sobre o assunto.

Dada à experiência política dos ministros do TCU, é plausível supor que estavam conscientes das regras regimentais e do acordo referente à ocupação dos postos dirigentes nas comissões. 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 etapa). Embora houvesse a possibilidade do anteprojeto da subcomissão ser drasticamente alterado na próxima Comissão, os ministros do Tribunal de Contas apresentaram inicialmente 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, e exibiram aos constituintes suas propostas. 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 Militar⁷. O Tribunal de Contas, sobretudo, deveria estar integrado ao Congresso Nacional, conferindo-lhe 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:

⁷ 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.

“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 endereçadas aos constituintes não acompanharam por completo o discurso dos ministros. De um lado, as propostas e questões levantadas pelos ministros do TCU, embora estivessem vinculadas aos tribunais subnacionais, estavam mais ligadas a problemas institucionais do plano federal⁸. De outro, embora 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 – são apresentadas no quadro 1. O quadro classifica as propostas segundo o tipo de atribuição, autonomia e independência. Uma mesma proposta pode se relacionar com mais de uma dimensão, dependendo das emendas que acompanharem o projeto.

Os ministros tentavam persuadir os constituintes pelo princípio da eficiência. Citavam os problemas de eficiência do sistema de controle financeiro, e em seguida opinavam sobre as soluções pertinentes, que nada mais eram do que suas próprias propostas. A autonomia do Tribunal perante o Congresso estaria limitada em três pontos. Primeiro, em prestar informações e esclarecimento sobre suas atividades. Segundo, suas atividades seriam reguladas Lei ordinária a ser futuramente definida. E terceiro, o Tribunal estaria impedido de julgar as contas do Executivo – prerrogativa a ser atribuída ao Congresso.

⁸ 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.

| Quadro 1 - 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: BRASIL, 1987, 7ª Reunião, da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira da Assembleia Nacional Constituinte, p. 127-128.

Vale ressaltar também que, como argumentou Miranda (2009), os ministros se omitiram a qualquer definição de como deveria ser feita a seleção dos ministros, com o argumento de que não estavam interessados em opinar sobre matérias de caráter político, que eram 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”⁹.

Seria difícil aceitar que o Tribunal de Contas não teria interesse sobre o modo de seleção dos ministros. Por isso, não há evidências empíricas suficientes para inferir seus reais interesses. Os pontos defendidos pelos ministros serão tratados apenas sob o rótulo de “propostas”.

O constituinte Messias Góis (PDS) se destacou durante os debates sobre o sistema de fiscalização na subcomissão. Como mencionado anteriormente, Messias Góis tinha ocupado o cargo de Secretário-Geral do Tribunal de Contas de Sergipe, além de ter feito parte da antiga ARENA, assim como os membros de seu partido e os ministros do TCU presentes. Além de convidar os ministros, 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 financeiro¹⁰. 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...”¹¹. (BRASIL, 6ª Reunião, p. 130).

Ao contrário dos ministros do TCU, Messias Góis não se eximiu de declarar sua preferência ao modo de seleção dos ministros. Contrário à seleção por concurso, o Executivo deveria escolher os ministros, estes sujeitos à aprovação do Congresso. Alguns constituintes dos partidos PFL e PDS declararam seu apoio aos ministros do Tribunal e ao constituinte Messias Góis, inclusive o relator José Luiz Maia, também membro do PDS¹².

⁹ BRASIL, 1987, 7ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, p. 128.

¹⁰ 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.

¹¹ BRASIL, 1987, 6ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, p. 130.

¹² 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).

Não só nos debates realizados na Subcomissão, mas também em todo o processo constituinte, quase todos os constituintes concordavam com o fortalecimento da fiscalização financeira a ser empreendida pelo Tribunal de Contas¹³. No caso da subcomissão, os constituintes concordavam com a necessidade de fortalecer o Tribunal para sanar os problemas de fiscalização externa. Todos também concordavam que o Tribunal deveria estar subordinado à soberania do Congresso. Eles apenas se dividiam quanto aos limites que deveriam ser impostos ao Tribunal. De um lado, quanto mais poder conferiam ao Tribunal, mais longe estaria a soberania do Congresso perante este órgão. Por outro, a intervenção excessiva do Congresso poderia produzir um desenho ineficiente. O Tribunal de Contas contava com um recurso importante: possuía experiência e conhecimento técnico quase que exclusivo da fiscalização financeira. Como se tornará mais evidente nas próximas seções, daqueles que discursaram sobre a matéria, os constituintes dos maiores partidos apresentavam publicamente sua preferência por fortalecer o TCU por ajustes institucionais, do que por 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 o registro e julgamento das 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 pelo 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 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, por iniciativa própria do 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

¹³ 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.

e de outras garantias. Como inovação, o Congresso exerceria fiscalização com base em aspectos de eficácia, eficiência, economicidade e legitimidade pelo Congresso. Todas as normas se aplicariam aos tribunais subnacionais.

Após a elaboração do anteprojeto do relator, constituintes dos maiores partidos entraram em desacordo, interpartidária e internamente, sobre a indicação dos ministros pelo Executivo sujeita à aprovação do 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 a 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 Executivo¹⁴. José Luiz Maia (PDS) tinha receio em deixar para definir em Lei complementar a normatização de exercício do controle do Congresso devido às incertezas de como seria o seu conteúdo¹⁵.

O anteprojeto da subcomissão foi votado em bloco e aprovado. Ambos os conjuntos de emendas aprovadas e rejeitadas pelo relator foram aprovadas respectivamente por 57,1% e 52,6% dos constituintes contra 42,9% e 47,4% de ausências. Exceto um constituinte do PDC, os votos de aprovação do anteprojeto partiram de constituintes do próprio PDS. O grande número de ausências pode ser uma evidência de que as regras do jogo estariam influenciando as estratégias dos constituintes, já que havia a possibilidade de o projeto sofrer fortes alterações na próxima comissão. Afinal, porque se empenhar em aprovar 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

¹⁴ BRASIL, 1987, 11ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira.

¹⁵ BRASIL, 1987, 7ª Reunião da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira.

subcomissão, o relator da Comissão seria responsável por organizar os novos pedidos de emendamento, aprovando-os ou rejeitando-os, e 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 Comissão, os debates a respeito dos Tribunais de Contas foram extremamente escassos. Outros assuntos de ordem financeira foram privilegiados nas discussões. Os meios formais onde se discutiam o papel dos Tribunais de Contas com maior atenção eram as justificativas anexadas às propostas das emendas, e os pareceres do relator justificando a rejeição ou aprovação da emenda.

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 relator¹⁶. As poucas emendas aprovadas de autoria claramente identificável partiram exclusivamente de constituintes do PDT e PMDB, considerados de esquerda¹⁷. Mas fica claro o papel crucial do relator que, no primeiro momento, poderia selecionar o que fosse mais oportuno.

Quanto ao escopo de atribuições, de um lado, as mudanças fortaleciam o Tribunal, mas por outro, o enfraqueciam. Na área de fiscalização, o novo anteprojeto aumentou os atores sujeitos à prestação de contas e os critérios para julgar o uso do erário público¹⁸, 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 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.

¹⁶ Ademais, muitas das emendas procuravam substituir expressões visando apenas aumentar a clareza do conteúdo, sem alterar o sentido da medida.

¹⁷ 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.

¹⁸ Segundo o novo projeto qualquer pessoa física ou jurídica estaria sujeita a prestação de contas, e todos que trouxessem perda ao erário seriam julgados.

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 ao Congresso sobre suas atividades por meio de relatórios anuais. Em segundo, apenas um terço dos ministros, a serem 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 comum acordo com a maior parte das propostas dos ministros do TCU, ao contrário de sua atuação na Subcomissão, 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 original¹⁹.

De modo geral, os constituintes desejavam que houvesse fortes sanções à atores responsáveis por irregularidades que causassem prejuízos aos cofres públicos. Mas 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 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”²⁰.

O constituinte Cid de Sabóia de Carvalho (PMDB) também mostrou sua preocupação com a intervenção do TCU sobre a autonomia dos governos subnacionais.

¹⁹ 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.

²⁰ BRASIL, 1987, 9.^a Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, p. 203.

Mas 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.”²¹.

Como Miranda (2009) relatou, apenas um constituinte desta comissão, Jutahy Magalhães (PSDB), apresentou uma proposta para criação de uma Auditoria Geral da República, que 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 propostas dos 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”²².

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

O novo anteprojeto abarcava novas emendas vinculadas à preocupação de subordinar ainda mais o Tribunal de Contas ao Congresso Nacional, sem negar a

²¹ Idem, p. 204.

²² Idem, p. 200.

importância de um sistema de controle eficiente. Não apenas o relator, mas também quase todos os constituintes (80,3%) da Comissão, principalmente dos três maiores partidos, votaram em comum acordo independentemente de sua posição no espectro ideológico. E mais, a maior parte dos constituintes da Comissão estava de acordo com a maior parte das propostas dos ministros do TCU, embora estabelecessem limites.

| 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: BRASIL, 1987, 9ª Reunião da 9ª Reunião da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

Vale ressaltar que as regras regimentais, por sua vez, permitiram que o Relator praticamente alterasse o anteprojeto 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, e não aprovar o anteprojeto devido a uma ou outra emenda rejeitada pelo relator significaria, para cada constituinte, negar todas as outras medidas. Mas é razoável supor que se o projeto como um todo desagradasse a maior parte os constituintes da Comissão, sua rejeição e 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 com atribuições amplas nas três áreas do controle financeiro – fiscalização, julgamento e sanção – e com espaço para autonomia. Até a Segunda Comissão a maioria dos constituintes não escolheu outro modelo institucional devido a custos institucionais. Ao contrário, só teriam a ganhar com a manutenção do Tribunal. Mas para evitar 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, que representou 44,3% da aprovação do anteprojeto não possuía fortes vínculos com o TCU. Até o momento também não houve nenhuma pressão ou ameaça dos ministros para a aprovação do resultado da Comissão.

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 propostas²³. 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 determinadas por 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. Mas, 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, e também passou a ter autorização para fiscalizar qualquer recurso repassado pela União – não se limitando mais a convênios.

²³ 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).

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

Poucas foram às 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. Exceto a questão da vitaliciedade, as emendas aprovadas não sofreram muitas divergências.

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. Mas 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 também 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.

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 do mesmo ano:

*“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”*²⁴.

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 sobre licitações, contratos, contratação de pessoal, e 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)²⁵. (Folha, p. A 48, 9 de agosto).

A vitaliciedade foi, sem dúvida, a questão mais emblemática. Parte dos constituintes defendia o mandato 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:

*“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. É 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”*²⁶.

Victor Facione (PDS) também utilizava um argumento semelhante:

²⁴ Jornal O Estado de São Paulo, 07/07/1988, nº 34674, p. 2.

²⁵ Jornal Folha de São Paulo, 09/08/1988, p. A 48.

²⁶ BRASIL, 1988, Ata da 323ª Sessão, p.167-168.

“... 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”²⁷.

Quando colocada em plenário, foi rejeitada e dividiu os constituintes. Os líderes dos maiores partidos – PMDB, PFL, PDS e PDT – anunciaram publicamente orientação favorável à vitaliciedade às suas respectivas bancadas, mas não atingiram 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.

| 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: BRASIL, 1988, 323ª Sessão, p. 168-170.

Contrariando o Regimento Interno, 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). 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.

²⁷ BRASIL, 1988, Ata da 324ª Sessão, p.182.

| 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: BRASIL, 1988, 327ª Sessão, 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 e o saldo da mudança – que representa a diferença entre as mudanças de voto para a aprovação e as mudanças para a rejeição²⁸. 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 1º 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 | 100,0 |

Fonte: BRASIL, 1988, 323ª Sessão, p. 168-170; BRASIL, 1988, 327ª Sessão, 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 de aprovar a vitaliciedade. Mas só conseguiram suficiente apoio de suas bancadas quando encaminharam a matéria novamente ao Plenário contrariando o Regimento Interno.

²⁸ 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.

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 e a subsequente estratégia de pressionar os constituintes, surtiram efeito somente sobre a vitaliciedade. Certamente o retorno da vitaliciedade só foi efetivo com a negociação e mobilização entre os líderes dos maiores partidos e suas bancadas. Mas vale ressaltar que inicialmente nem os relatores da segunda Comissão e da Comissão de Sistematização concordavam com a vitaliciedade, e mesmo quando a questão da vitaliciedade encaminhada ao Plenário, a maiorias dos constituintes não a apoiavam.

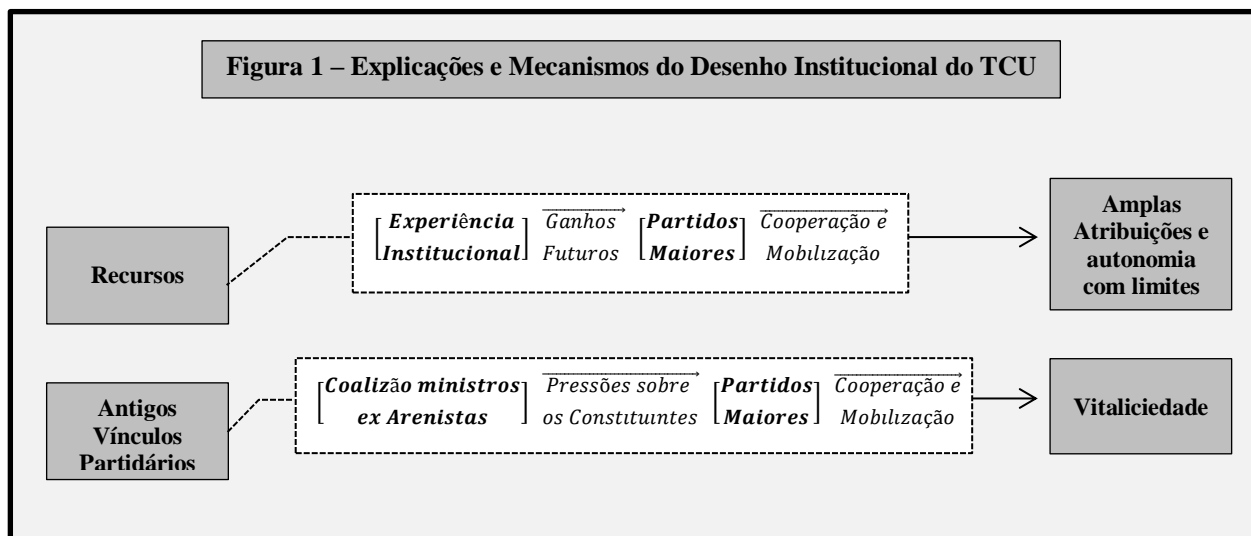
Conclusão

Desde o começo do processo constituinte, houve dois resultados básicos que se referem ao modelo institucional de controle financeiro externo no plano federal. 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 e delegar com amplo leque de atribuições, para manter um sistema de controle externo eficiente. No entanto, estabeleceram limites ao Tribunal, principalmente na direção de limitar sua autonomia sem excluí-la. Mas este resultado só pode ser efetivado por meio de 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 outros motivos. Tanto os relatores da segunda Comissão e da Comissão de Sistematização, quanto à 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 através da “Operação Transparência”, que supostamente fiscalizaria ações de quase todos congressistas. Esta grande ação fiscalizatória contou com o apoio do Presidente e antigo integrante da Arena José Sarney. Já na subcomissão constituintes do PFL e PDS já concordavam com a vitaliciedade e apoiavam os ministros do Tribunal. Mas também a vitaliciedade só foi realmente reincorporada à Constituição

através da negociação e mobilização entre integrantes dos maiores partidos. A figura 1 ilustra o argumento.

Vale lembrar que a maior parte do resultado já foi definida na Segunda Comissão, por meio de votação em bloco, o que endossa o poder explicativo do process-tracing. Embora houvessem várias medidas no anteprojeto da Comissão, não é possível interpretá-las como observações que variam, porque também foram colocadas para votação em conjunto e aprovadas.



Apesar das alterações e limites ao Tribunal, apenas uma proposta apresentada pelos ministros do TCU não foi inserida na constituição²⁹. Todas as outras propostas foram atendidas de alguma maneira, apesar de impostos alguns limites. Mas estes ajustes não retiraram por completo o sentido das propostas originais dos ministros.

Bibliografia

BRASIL. (1987a), “Atas da Assembleia Nacional Constituinte”, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

BRASIL, (1987b), “Resolução nº 2”, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 33: 871-884. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

BRASIL, (1988), “Atas da Assembleia Nacional Constituinte”, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

²⁹ Definição de normas para o exercício do controle externo não seriam a serem fixadas pelo próprio Tribunal. Ao contrário, estas normas seriam disciplinadas em Lei.

BRASIL, (1988b), “Resolução nº 3”, *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 163: 6277-6278. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton. (1962), "Two Faces of Power". *American Political Science Review*, 56, 4: 947-952.

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

DAHL, Robert. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University Press, cap. 19.

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

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

HAMM, Keith. (1983), “Patterns of Influence among Committees, Agencies, and Interest Groups”. *Legislative Studies Quarterly*, 8, 3: 379-426.

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

Jornal Folha de São Paulo, 09/08/1988, p. A 48.

Jornal O Estado de São Paulo, 07/07/1988, nº 34674, p. 2.

MARQUES, Eduardo César. (2003), *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*, São Paulo, FAPESP/Annablume, cap. 1, 5 e 6.

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

MIRANDA, Álvaro Guilherme. (2009), *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.

PIERSON, Paul. (2006), "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.

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

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