

Autores

Cecília Olivieri

David Guilherme Andriotto Gonçalves

Título

A judicialização das políticas públicas no Tribunal de Contas da União: um estudo dos acórdãos de Tomadas de Contas Especiais

Resumo Simples

Este trabalho, partindo da pergunta sobre como o julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU) afeta as políticas públicas, estuda a relação entre o perfil profissional dos ministros do TCU e suas decisões em plenário. O objetivo da pesquisa é identificar possíveis padrões de comportamento decisório dos ministros conforme suas trajetórias profissionais anteriores à nomeação a este cargo, considerando a influência de sua experiência em atividades políticas, técnicas ou burocráticas. Para tanto, a pesquisa adotou técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas (como análise de conteúdo e estatística descritiva) e criou metodologia própria para analisar quantitativa e qualitativamente os julgados e assim comparar os votos de cada ministro com as recomendações elaboradas pelas unidades técnicas do Tribunal. O objeto empírico da pesquisa são os acórdãos de processos de Tomada de Contas Especial (TCE) que envolvem a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) no período entre 1992 e 2025. Tomada de Contas Especial é o instrumento utilizado pelo TCU para apurar responsabilidades por danos ao erário em casos de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

Resumo Expandido

Contextualização do tema

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão secular de controle externo com reconhecida capacidade técnica e autonomia institucional para definir sua agenda de fiscalização (Grin, 2020). Suas competências, previstas na Constituição Federal (CF/88), incluem o julgamento das contas de administradores públicos, a apreciação da legalidade de atos de pessoal e a fiscalização da aplicação de recursos federais (Speck, 2000).

A atuação do Tribunal tem alta relevância política. O Tribunal tem expandido, ao longo do tempo, e principalmente após a CF/88, seu escopo de atuação para além do controle formal da legalidade, passando a influenciar a implementação de políticas públicas por meio de julgamentos, auditorias e pareceres técnicos (Medeiros, Goellner e Koga, 2023). Tal ampliação de atribuições pode promover o fortalecimento da *accountability* democrática, pois

os tribunais de contas, tanto federal como estaduais e municipais, são agentes relevantes na fiscalização da efetividade das políticas públicas (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009).

Por outro lado, a despeito de não ser um órgão do Poder Judiciário, mas do Legislativo, os julgados do TCU têm papel cada vez mais relevante nas decisões sobre políticas públicas (Grin, 2020; Goldenstein, 2023), num processo de judicialização das políticas públicas por meio de auditorias que afetam a tomada de decisão dos administradores públicos por terem caráter mandatório (Marques Neto et.al, 2019). Este processo é diferente do da judicialização da política, em que os atores políticos tentam usar o recurso ao judiciário como instrumento político (Oliviera, Madeira, 2021). Na judicialização das políticas públicas, pretende o próprio Tribunal definir como podem ou não ser executadas as políticas públicas, sem ter mandato político para tal.

A burocracia e os ministros do TCU têm papel central nas decisões exaradas pelo órgão. A literatura recente indica que a trajetória profissional de indicados a cargos de alto relevo na Administração Pública e nas instituições de pesos e contrapesos influencia seu comportamento posterior como decisores (para o caso do STF, ver Arantes, Martins, 2022). Neste estudo sobre o Supremo Tribunal Federal (STF), que analisou a Ação Penal 470 (Mensalão), foi possível prever, com certo grau de segurança, as decisões de cada ministro com base em sua atuação profissional anterior, e não de acordo com a fonte da indicação presidencial (qual Presidente da República indicou o ministro) (Arantes, Martins, 2022).

Os ministros do TCU são nomeados pelo Senado, após arguição na Comissão de Assuntos Econômicos, a partir da indicação alternada do Presidente da República e do Congresso. A literatura sobre nomeações políticas já explorou profundamente a relação entre o perfil dos nomeados e fatores políticos como filiação partidária, formação da coalizão de governo e composição do ministério do Poder Executivo (Toral, 2023; Lopez, Praça, 2018; Lopez, Silva, 2019; Lopez, Vieira, 2020), mais ainda é incipiente na análise da relação entre o perfil dos nomeados e as decisões que eles tomam nos respectivos cargos (Olivieri et al., 2025), bem como a visão dos acórdãos do TCU como um processo de judicialização das políticas públicas, a despeito de o Tribunal não ser órgão do Poder Judiciário, mas ter poder mandatório sobre os administradores públicos.

Objetivo

O objetivo central da pesquisa é analisar o conteúdo de decisões tomadas por agentes públicos em cargos de alto escalão em instituições (como o TCU) que afetam a formulação e/ou implementação de políticas públicas. Neste trabalho, analisamos a relação entre o perfil profissional dos ministros do TCU e suas decisões no plenário, com foco inicial nos acórdãos que tratam da fiscalização de políticas públicas. Para realizar esta análise, foi necessário realizar as seguintes etapas: 1) utilização de metodologia quali/quantitativa para classificação e análise do perfil dos ministros; 2) desenvolvimento de metodologia quali/quantitativa para classificar

e analisar as manifestações técnicas da burocracia do TCU e os votos dos ministros (tanto o ministro relator quanto os demais votantes); 3) análise dos padrões de convergência e divergência entre os votos dos ministros e as recomendações das unidades técnicas, conforme o perfil e a trajetória profissional dos ministros.

Metodologia

A metodologia é preponderantemente qualitativa, baseada em análise de conteúdo (Bardin, 2016) e estudo de casos (Thiel, 2014), para análise dos acórdãos do TCU, mas também quantitativa (para elaboração de estatísticas descritivas). As fontes documentais são oficiais e disponibilizadas nas páginas da internet dos órgãos públicos e no sistema de pesquisa integrada do TCU.

O recorte empírico concentra-se em acórdãos de Tomadas de Contas Especiais (TCE), instrumento utilizado para apurar responsabilidades por danos ao erário, quando constatadas irregularidades na aplicação de recursos públicos. A amostra contempla casos envolvendo a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com decisões colegiadas proferidas entre 1992 e 2025 (1992 é a data mais antiga para a qual as decisões são disponibilizadas no sistema online de pesquisa do TCU).

Utilizamos a classificação criada por Casaniga (2023) na sua análise dos perfis dos ministros do TCU: (i) parlamentar, (ii) parlamentar/executivo público, (iii) servidor de órgãos de controle, (iv) servidor do Poder Legislativo e (v) dirigente/assessor.

Utilizamos a abordagem de Goldenstein (2023) dos três elementos principais dos acórdãos do Tribunal: (i) relatório técnico, (ii) voto do ministro relator, e (iii) decisão colegiada.

A análise identificará: (i) padrões e graus de convergência e divergência entre os votos e os relatórios técnicos, utilizando quadros comparativos padronizados em tabelas, e (ii) padrões de comportamento decisório conforme o perfil dos ministros.

Síntese dos resultados esperados

Espera-se alcançar três principais resultados: (1) o mapeamento quantitativo dos padrões decisórios que afetam políticas públicas, por meio da identificação de correlações entre o perfil dos ministros e sua adesão (ou não) às recomendações técnicas; (2) o desenvolvimento de uma abordagem replicável para análise de votos, a partir da amostra de acórdãos envolvendo a Codevasf, útil para investigações futuras sobre comportamento decisório em cortes de controle e sobre outras áreas de políticas públicas; e (3) uma contribuição teórica e empírica para a compreensão sobre os fatores que moldam o funcionamento interno do TCU, inserindo-se nos debates contemporâneos sobre judicialização, *accountability* e atuação de burocracias de alto escalão em democracias.

Referências

ARANTES, R. B.; MARTINS, C. *Deliberação judicial e política: o caso do STF na AP 470*. 2022.

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- CASANIGA, G. L. *Caminhos da política e burocracia na cúpula do TCU: padrões de carreira e perfis dos ministros entre 1975 e 2023*. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- GRIN, E. J. A atuação do TCU no policy making da Administração Pública Federal: modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Ipea, 2020.
- GOLDENSTEIN, L. *Análise institucional das decisões do TCU no setor elétrico*. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- LOPEZ, F. G.; SILVA, T. M. da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999–2018). *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019.
- LOPEZ, A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. *REAd. Revista Eletrônica de Administração* (Porto Alegre), v. 26, p. 439–462, 2020.
- LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. [S. l.]: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 24 de maio de 2025.
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAIS, M. *Burocracia, democracia e Estado: transformações do controle institucional no Brasil pós-1988*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- MARQUES NETO, F. A. et al. Reputação institucional e o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. *Revista de Direito Administrativo*, v. 278, n. 2, p. 37–70, 2019.
- MEDEIROS, B. A.; GOELLNER, I. A.; KOGA, N. M. Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da AGU no pós-1988. In: LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985–2020)*. Brasília: Ipea, 2023. p. 169–193. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12055>. Acesso em: 24 de maio de 2025.
- OLIVEIRA, V. E.; MADEIRA, L. M. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, 2021.

- OLIVIERI, C.; CASANIGA, G. L.; GONÇALVES, D. A. As sabatinas dos indicados ao TCU no pós-1988: poder de nomeação e accountability horizontal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 44, p. 1–33, 2025.
- SPECK, B. W. Integridade e accountability: o papel das instituições superiores de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 6, p. 7–23, 2000.
- SUNDFELD, C. et al. *Tribunais de Contas e accountability pública*. São Paulo: FGV Direito SP, 2017.
- TORAL, G. How patronage delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*, 2023.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Regimento Interno do TCU*. Brasília: TCU, 2023.
- THIEL, S. VAN. *Research methods in public administration and public management*. New York: Routledge, 2014.