

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ  
Instituto de Economia – IE  
Programa de Pós-Graduação em  
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED

**Álvaro Guilherme Miranda**

**Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013):  
da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal**

Rio de Janeiro, 2013

**Álvaro Guilherme Miranda**

**Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013):  
da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia  
da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte  
dos requisitos necessários à obtenção do título de DOUTOR em  
Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: **Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna**

Rio de Janeiro, 2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

M672 Miranda, Álvaro Guilherme.

Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013) : da  
legislação simbólica ao "gerencialismo público" do ajuste fiscal / Álvaro Guilherme  
Miranda. – 2013.

332 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna.

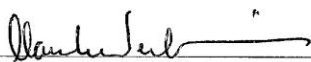
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de  
Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e

Álvaro Guilherme Miranda

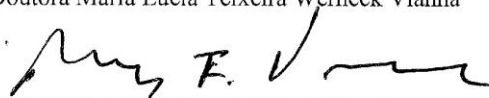
**Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013):  
da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte  
dos requisitos necessários à obtenção do título de DOUTOR  
em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

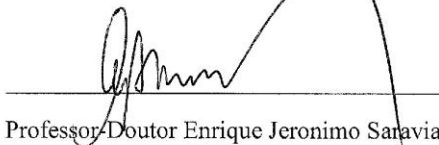
Aprovada em 18 / 11 /2013 pela BANCA EXAMINADORA:



Professora-Doutora Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna



Professor-Doutor Charles Freitas Pessanha



Professor-Doutor Enrique Jeronimo Saravia



Professor-Doutor Eurico de Lima Figueiredo



Professor-Doutor Antonio Celso Alves Pereira

À minha mãe,

antes leoa protegendo a cria,  
todos os nomes da vida.

Agora serena e solitária  
como a savana no  
remanso dos tempos.

## Agradecimentos

Agradeço a todos que contribuíram para as virtudes deste trabalho. Lacunas e imprecisões são de minha exclusiva responsabilidade. À professora Maria Lucia Werneck Teixeira, por suas observações argutas e pela paciência com minha teimosia em tentar a perfeição impossível. Uma honra receber sua orientação. Ao professor Charles Pessanha, por suas ricas contribuições e disposição diante da minha insistência em relação ao tema que persigo desde o curso de mestrado. Ao professor Eurico Figueiredo, que se dispôs a um parêntese de reflexão sobre uma instituição específica do Estado brasileiro, embora tão ocupado com outros temas de pesquisa. Aos professores Antonio Celso e Enrique Saravia, por suas opiniões serenas e fidalguia de argumentos. Agradeço também às professoras Ana Célia Castro e Eli Diniz, que, com suas ideias arejadas, sem cânones cristalizados, foram grandes incentivadoras dessa minha trajetória. Um agradecimento muito especial ao conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro José Gomes Graciosa, pelo apoio decisivo que viabilizou esta pesquisa – mas, mais do que isso, por sua sagacidade com que iluminou importantes aspectos do fenômeno estudado numa interlocução rica e constante. Aos funcionários da secretaria de pós-graduação do Instituto de Economia, que sempre me socorreram nos limites de prazos. Aos funcionários da biblioteca do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pela ajuda inestimável e imprescindível. À minha amiga Aline Barranco, que me auxiliou de forma decisiva no aprimoramento de diferentes aspectos da pesquisa. Ao amigo Helid Raphael de Carvalho, companheiro diário de reflexões sobre a trajetória do Estado brasileiro contemporâneo; ao amigo Fuad Zamot, espécie de memória ambulante de fatos passados e presentes da formação da estrutura política do Estado do Rio de Janeiro. Ao meu filho Pedro Francisco Salviano Miranda, pelo seu apoio logístico em diferentes momentos da pesquisa. Ao amigo Mauro Caetano Rodrigues, pelas suas orientações e esclarecimentos sobre recursos de informática. Às minhas irmãs Maria Eliza e Rosana Helena Miranda, professoras da Universidade de São Paulo, pela troca de ideias não só sobre o Estado brasileiro, mas também sobre os meandros da pesquisa científica. À minha mulher Lilian Arruda, por sua enorme paciência diante da transformação do nosso escritório em espaço exclusivo de estudos para esta tese. Às minhas filhas Gabi e Sofia, que sempre reiteram pelos olhos e palavras carinhosas o orgulho recíproco que sentimos por conquistas profissionais e pelas celebrações do afeto em família.

*Da mesma forma que o que se projeta em nosso consciente não é mais do que uma fração daquilo que elabora o subconsciente, o conhecimento da realidade que nos proporciona a ciência não é mais do que uma fração do conhecimento possível.*

**Celso Furtado**

*Em história não pode haver nunca a obra definitiva; tudo a que podemos aspirar são aproximações.*

**Fernando Novais**

## RESUMO

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013): da legislação simbólica ao “gerencialismo público” do ajuste fiscal**. Rio de Janeiro, 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

A presente tese propõe uma análise do desenho institucional da *accountability horizontal* conferida ao Tribunal de Contas no Brasil. Ao projetar luz sobre circunstâncias e contingências históricas desde sua criação, em 1890, até os dias atuais, o objetivo foi oferecer elementos para a compreensão e uma reinterpretação do fenômeno dentro da estrutura institucional do poder público e do sistema político para além de sua mera descrição de forma isolada.

Nosso problema expressa-se na indagação sobre a possibilidade de seu desenho institucional propiciar condições para as cortes de contas funcionarem como instrumentos de avaliação de políticas públicas. Trata-se de questão subjacente à proposta por Guilherme O’Donnell (2007), um dos autores centrais do debate contemporâneo sobre *accountability* dentro da teoria democrática. Para esse autor, mecanismos horizontais de fiscalização seriam imprescindíveis para o aprimoramento da *poliarquia*.

Trata-se de uma análise institucionalista articulada aos elementos da teoria do desenho institucional (Goodin, 2003), na perspectiva do pragmatismo político. A partir desse aparato teórico iluminando contingências do objeto em relação a outras instituições políticas, a presente tese sugere a hipótese de que não houve um fortalecimento dos tribunais de contas para a cidadania dentro de uma suposta evolução diacrônica. Ocorreu e ainda vem se processando, isto sim, uma configuração contraditória em contextos e conjunturas específicas envolvendo forças em conflito na trajetória de altos e baixos de uma República ainda não acabada, para usar a expressão de Raimundo Faoro.

Os dilemas institucionais do organismo analisado não são uma novidade, tendo estado presentes em toda trajetória da formação do Estado brasileiro contemporâneo. Esses impasses, as diferentes percepções de diversos atores e distintas concepções normativas sobre seu desenho configuram a instituição como um elemento ainda não resolvido da nossa democracia.

**Palavras-chaves:** Accountability. Poderes de Estado. Democracia. Sistema Político.



## ABSTRACT

The present work aims an analysis of the institutional design of horizontal accountability credited to the Accounts Court in Brazil. To shed light on circumstances and historical contingencies since its founding in 1890 up to present days, the main objective was to offer a comprehension of the phenomenon within the institutional structure of the Public Power and political system beyond its description offered in an isolated way.

Our problem is expressed in the inquiry about the possibility of the institutional design create conditions so that the court of accounts could be able to work as evaluation tools for public policies. That deals with a subjacent question to the proposal done by Guilherme O'Donnell (2007), one of the most important authors in the contemporaneous debate about accountability within the democratic theory. For this author, horizontal mechanisms of monitoring would be indispensable for the improvement of the poliarchy.

In this work an institutional analysis has been done, based on elements provided by the institutional design (Goodin, 2003) in the perspective of the political pragmatism. Within these theoretical tools, contingencies of the object are highlighted in relation to other political institutions, suggesting the hypothesis that there have not had a strengthening of accounts tribunals in a supposed diachronic evolution. What really happens is that there is a contradictory configuration in contexts and specific conjunctures involving forces which are in conflict reflected in the path of ups and downs of a “not finished Republic”, to use the expression created by Raimundo Faoro.

In this sense, the object in analysis shows institutional impasses which are dilemmas that have been present in the formation of the contemporaneous Brazilian State. These impasses, the different perceptions of diverse authors and distinctive normative conceptions about its design form the organism in analysis as an element not solved yet in our democracy.

**Keywords:** Accountability. State Powers. Democracy. Political System.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	14
<b>Capítulo 1 – As complexas relações entre accountability e políticas públicas</b> .....	29
1.1 – Controle e limitação do poder na teoria política moderna.....	34
1.2 – Dimensões da accountability na teoria política contemporânea.....	36
1.3 – A análise institucionalista na perspectiva do pragmatismo político.....	46
<b>Capítulo 2 – Modelos de controle externo e mimetismo institucional</b> .....	53
2.1 – Experiências internacionais de accountability horizontal .....	53
2.2 – Mimetismo brasileiro: a criação do Tribunal de Contas no contexto da formação do Estado capitalista contemporâneo .....	60
<b>Capítulo 3 – Constitucionalização simbólica e path dependence: 1890 a 1946</b> .....	68
3.1 – Um tribunal controverso na crise dos primeiros anos da República .....	71
3.2 - O dilema da autonomia municipal: política ou somente administrativa? .....	92
3.3 - Tribunal de Contas de 1930 a 1946.....	98
3.4 – 1946: o movimento municipalista e a fiscalização de órgãos estaduais sobre os municípios .....	100
3.5 - Expansão do aparato estatal: a criação dos tribunais de contas estaduais pelas oligarquias locais a partir das décadas de 1940 e 1950.....	107
<b>Capítulo 4 – Quatro impasses institucionais</b> .....	124
4.1 - Ontologia: por que os políticos brasileiros sempre negaram uma identidade ao Tribunal de Contas .....	124
4.2 - A falsa cisão entre técnica e política do parecer prévio: origens na Revolução de 1930 e sua extensão para a ideia de controle externo.....	144
4.3 - Moralidade institucional e atribuição de responsabilidades: o critério de indicação dos dirigentes das cortes de contas.....	150
4.4 - Socialização congruente: adaptação da accountability horizontal para uma “República inacabada” .....	170
<b>Capítulo 5 – Mudança institucional por recombinação do novo com o antigo</b> .....	184
5.1 – 1988: entre o novo e o antigo, mais antigo do que novo .....	185
5.2 - Desenho de sistemas: Tribunal de Contas como auxiliar da avaliação de políticas públicas.....	197
5.3 – PROMOEX e LRF: a modernização “gerencialista” do ajuste fiscal .....	210
5.4 – Diferentes softwares em conflito para o mesmo hardware: os discursos dominantes sobre o Tribunal de Contas .....	225
<b>Considerações finais</b> .....	236
<b>Referências</b> .....	243

## **ANEXOS**

### **Anexo A**

Transcrição dos textos das seções sobre o Tribunal de Contas nas Constituições Republicanas .....	259
---	-----

## **APÊNDICES**

### **Apêndice A**

Títulos das reportagens publicadas nos meios de comunicação sobre os tribunais de contas.....	266
---	-----

### **Apêndice B**

Títulos das matérias publicadas nos informativos dos tribunais de contas .....	292
--	-----

## **QUADROS**

<b>Quadro 1:</b> Principais pontos enfatizados no debate contemporâneo sobre accountability .....	39
<b>Quadro 2:</b> Datas de fundações das cortes estaduais e municipais.....	110
<b>Quadro 3:</b> Quantitativo de conselheiros que exerceram mandato eletivo antes de assumirem o Tribunal de Contas.....	159
<b>Quadro 4:</b> Benefícios das ações de controle anunciados pelo TCU .....	182
<b>Quadro 5:</b> Resumo dos modelos de Tribunais de Contas discutidos na ANC de 1987/ 1988 .....	190
<b>Quadro 6:</b> O Tribunal de Contas no processo de políticas públicas .....	206

## **TABELAS**

<b>Tabela 1:</b> Resultados deficitários do orçamento nos 10 anos anteriores à ANC de 1934.....	94
<b>Tabela 2:</b> Comparativo entre as sanções aplicadas por alguns tribunais e o retorno de recursos aos cofres públicos .....	181

## Introdução

---

Com mais e novas atribuições conferidas pela Constituição de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, porém desconhecidos e incompreendidos tanto por seus defensores como por seus críticos em diferentes setores da sociedade, os tribunais de contas brasileiros vivem hoje uma situação carregada de dilemas. Ao mesmo tempo em que se transformaram numa instituição político-burocrática com singular capacidade e extensa capilaridade de controle e conhecimento sobre todas as áreas da administração pública, esses órgãos enfrentam questionamentos em diferentes segmentos dentro e fora do Estado. São questões que vão do critério de indicação para a nomeação dos que estão no topo dessas organizações à própria atribuição de sua missão, passando por controvérsias sobre sua identidade institucional em relação ao pertencimento ou não ao Poder Legislativo.

Última instituição da formação do Estado contemporâneo das democracias ocidentais, para além do clássico sistema dos três poderes, no Brasil sua história coincide com a trajetória republicana. O termo *accountability*, embora de amplo conhecimento e emprego pela ciência política em geral, ainda é ignorado não só no microambiente das cortes de contas brasileiras, mas também em outros campos dentro e fora da academia. Apesar disso, é notável a quantidade de autores brasileiros que vêm se esforçando para problematizar as questões relacionadas ao tema.

Num dos trabalhos sobre o assunto, intitulado *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*, Pinho e Sacramento (2009) discutem o problema que foi objeto de um artigo escrito por Anna Maria Campos em 1987 – quando era elaborada a atual Constituição – e publicado na Revista de Administração Pública (RAP) em 1990. No artigo, a autora procurava uma tradução para o termo *accountability* como algo relacionado à organização dos cidadãos para controlar os governantes, à descentralização e transparência do Estado e à substituição de práticas antigas por outras marcadas por valores emergentes.

Em artigo publicado dois anos antes do de Pinho e Sacramento, Charles Pessanha (2007) abordou o controle externo no Brasil e Argentina, usando o termo *accountability*, procurando estabelecer seus diferentes significados e alcances do conceito. Apesar da data do artigo de Anna Maria Campos e de trabalhos de outros autores, vê-se que o termo ainda é de

uso restrito no Brasil. Mesmo no âmbito dos tribunais de contas, somente alguns poucos setores o utilizam e, mesmo assim, apenas em raros trabalhos.

O objeto da presente proposta de pesquisa é o desenho institucional da *accountability horizontal* (O’ Donnell) atribuída aos tribunais de contas brasileiros, isto é, do chamado controle externo sistemático da aplicação dos recursos públicos de toda a administração pública do país. O objetivo é contribuir para uma compreensão melhor desse fenômeno do Estado brasileiro contemporâneo, a partir da análise crítica do seu desenho e redesenho institucional – vale dizer, das transformações que vêm passando desde sua criação em 1890/1891. Trata-se de uma análise institucionalista, do ponto de vista da teoria política contemporânea, mais precisamente em relação aos problemas da democracia, na perspectiva do pragmatismo político.<sup>1</sup>

Nossa análise prioriza o objeto no seu contexto e não sua atuação e organização de forma autônoma, separada dos demais elementos da estrutura institucional em que está inserido. Essa investigação crítica tem um caráter mais hermenêutico do que puramente descritivo de eventos sucessivos no tempo. Embora com uma perspectiva histórica, não é “historicista”, no sentido de uma teleologia. Trata-se de um olhar a partir da teoria política contemporânea, sobre diferentes pontos do fenômeno analisado baseados tanto na literatura do microambiente dos tribunais de contas, como do exame direto de dados históricos e informações sobre legislações, ações, decisões e eventos dessas organizações.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O pragmatismo e o método adotado pela presente tese são examinados no capítulo 1.

<sup>2</sup> Designamos microambiente como o contexto formado pelas próprias cortes de contas e os atores, organizações e instituições com as quais esses órgãos interagem de forma cotidiana e direta, como, por exemplo, câmaras municipais e prefeituras jurisdicionadas. Entretanto, a literatura desse microambiente circula mais entre os próprios tribunais de contas de todo o país. Já o macroambiente é formado pelo contexto social, político e econômico mais amplo. Os termos “microambiente” e “macroambiente” foram tirados de KOTLER, Philip (2000). *Administração de Marketing*. São Paulo: Prentice Hall, p. 108. A partir de agora, quando o presente trabalho criticar abordagens que advogam uma suposta evolução ou enfoques do senso comum sobre diferentes aspectos, a referência é tanto ao que se publica nos meios de comunicação como, com muita frequência, na literatura desse microambiente dos tribunais de contas. Por exemplo, a respeito de abordagens sobre um sentido evolutivo, ampliação do controle externo e suposto fortalecimento dos tribunais de contas, além das publicações constantes das referências bibliográficas da presente tese, ver, dentre outros, especificamente: PAULA PESSOA, Luís Alexandre A. Figueiredo (2005). “Tribunais de Contas: Origem, Evolução e Natureza do Controle”. In: *Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará*. Fortaleza: TCE-CE, dez/2005, n.2, pp 28-44; SARAIVA, Iram. “Criação dos tribunais de contas, sua importância, história, alterações pós-constituição e posição atual no cenário brasileiro”. In: *Revista do TCU*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, n° 69, jul./set.1996, pp: 49-61; NETTO, Jair Lins (2001). “Tribunal de Contas: um desconhecido na República”. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: TCMG, v. 40, n.3, jul./set.2001, pp: 83-110; ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro (2001). “A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentária”. In: *Revista do TCU*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, v. 32, n. 87, jan./mar.2001; TÁCITO, Caio (1992). “A moralidade administrativa e a nova lei do Tribunal de Contas da União”. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, vol. 190, out./dez.1992, pp: 45-53; FÉDER, João (1975). “O Tribunal de Contas e a Constituição”. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro, ano 1, n° 1 (dez./1975), pp: 75-85); CAMPELO, Valmir (2003). “O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal”. In: *Revista do TCU*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, n. 96, abr./jun.2003, pp: 11-18. Além destas, ver ainda um livro com título emblemático: *O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, com trabalhos de Alfredo José de Souza, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Flávio Régis de Moura e Castro, Sérgio Ferraz e Valmir Campelo. Ver também a *Revista Promoex*, edição avulsa e especial de 2008, publicação do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios, sob a responsabilidade do Instituto Rui Barbosa e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Por fim, ver também trabalho do ex-ministro do Supremo

Da historiografia e ciência política brasileira, são utilizados autores que tratam da trajetória republicana da formação do Estado para iluminar o contexto e suas contingências específicas.<sup>3</sup> Embora essa literatura tenha dado pouca ou nenhuma atenção ao organismo em análise, ela se revelou mais útil para o entendimento do seu desenho institucional do que os trabalhos produzidos no microambiente das cortes de contas. Estes últimos limitam-se, em sua grande maioria, a descrições organizacionais com o intuito de mostrar uma realidade pouco conhecida por outros setores ou a panegíricos para exaltar a importância da instituição frente a conflitos e ameaças diversas inerentes à alta fragmentação do Estado brasileiro. O foco do nosso trabalho será, portanto, a dimensão política e institucional do desenho desse tipo de instrumento, e não a atuação gerencial ou procedimental de uma organização específica<sup>4</sup>.

O problema central da pesquisa pode ser expresso pela seguinte indagação. Com base nas questões postas pelo debate contemporâneo sobre *accountability*, pode o desenho institucional da *accountability horizontal* atribuída às cortes de contas servir como instrumento auxiliar de avaliação de políticas públicas? A mesma indagação pode ser feita de outra maneira: pode esse objeto contribuir para o aprimoramento da democracia brasileira, conforme a problematização feita por O’ Donnell (2007) sobre o papel desse instrumento específico da *accountability horizontal*?<sup>5</sup> Uma terceira versão da mesma pergunta poderia ser apresentada da seguinte maneira: o desenho institucional permite que os tribunais de contas brasileiros assumam-se como instrumentos de *accountability*, considerando o debate contemporâneo sobre esse conceito?

---

Tribunal Federal Carlos Ayres de Brito, intitulado “A real interpretação da instituição Tribunal de Contas”, resultado da palestra proferida no XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, em 30/3/2001, no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: TCMG, v. 47, n. 2, abr./jun.2003, pp: 41-66. Nele, Ayres de Brito afirma, referindo-se à Carta Magna de 1988: “A Constituição foi tão zelosa para com os Tribunais de Contas, tão cuidadosa que dedicou a eles cinco artigos e quarenta dispositivos, só na sessão de número 9, do capítulo versante (sic) sobre o Poder Legislativo. Sessão última para caracterizar que o Tribunal de Contas não está dentro do Congresso Nacional, está junto – *alate* – paralelamente, não porém dentro.” (p. 47).

<sup>3</sup> Sobre o conceito de contingência histórica ver OAKESHOTT, Michael. (2003) *Sobre a história e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Topbooks. O autor afirma que “eventos históricos não são, eles próprios, contingentes, eles estão relacionados uns aos outros de maneira contingente. Esse tipo de relação é, em primeiro lugar, uma relação de proximidade e de ‘toque’, uma relação imediata (...). Em segundo lugar, é uma relação circunstancial; não em termos de similaridade, de tipo, de semelhança de família, de afinidade conceitual, de mutualidade, de *design*, de causalidade, de probabilidade e assim por diante, mas uma relação de contiguidade evidencial. (...) Uma investigação histórica não é um exercício explanatório, nem é a preocupação de resolver um problema; é o compromisso de inferir, de entender discursivamente e de imaginar o caráter de um evento histórico.” (pp: 159-161).

<sup>4</sup> Não se trata, portanto, de um estudo de caso sobre o Tribunal de Contas da União nem sobre qualquer outro tribunal do mesmo gênero no nível subnacional. Entretanto, são inevitáveis exemplos sobre ações, eventos e diferentes situações dessas organizações relacionadas a circunstâncias específicas. A observação é importante, pois um estudo de caso pressuporia, por exemplo, dentre outras coisas, a trajetória histórica dessa ou daquela organização, sua estrutura interna, questões culturais peculiares etc. Não faz parte das nossas preocupações esses aspectos de um ou outro órgão, mas sim a discussão crítica sobre a dimensão política do controle externo como um todo atribuído a esse tipo de instituição.

<sup>5</sup> Conforme examinamos no capítulo 1, o argumento do autor é um dos elementos nucleares da presente tese, no sentido de discutir sobre a importância desse tipo de *accountability* para o aperfeiçoamento da democracia. Em suma, ao criticar as visões “minimalistas” de democracia, que têm Schumpeter como exemplo bem conhecido, O’ Donnell enfatiza a importância dos efeitos da *accountability horizontal* sobre os processos de *accountability vertical*. Assim, o autor procura rejeitar a noção de democracia como algo reduzido à realização de eleições rotineiras para a escolha de representantes.

A hipótese é que, diferentemente das demais instituições políticas do aparato estatal (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), o Tribunal de Contas é marcado por contradições e dilemas menos de origem endógena e mais pelos seus nexos com o sistema político<sup>6</sup> e a estrutura institucional mais ampla do Estado.

Embora esteja capacitado para desempenhar um papel mais avançado do que no passado – isto é, como instituição auxiliar da avaliação de políticas públicas, e não apenas como fiscal do cumprimento das normas administrativas, contábeis, fiscais, orçamentárias, patrimoniais e financeiras –, tanto a natureza procedimental dessas normas como aqueles nexos institucionais cristalizam-no como maquinaria burocrática engessada e, mais ainda, esvaziando sua identidade política numa trajetória histórica de oscilação entre ser ou não ser um tribunal técnico, político, administrativo ou judiciário.

Uma das evidências, por exemplo, dessa falta de identidade é a crença disseminada de que o órgão seria auxiliar do Poder Legislativo, embora, além de não pertencer a este Poder, não ser de fato auxiliar no sentido de “braço técnico” para fins de julgamento das contas públicas pelos “políticos”.<sup>7</sup> Entretanto, outra contradição importante deve ser considerada. Uma de suas forças menos lembrada, contrastando com aquela cristalização de engessamento institucional, têm a ver com a hipercapilaridade de penetração na administração pública e sua consequente alta capacidade de informação e radiografia dos problemas do Estado. Ainda que esse fator não o fortaleça perante outras instituições, por não poder executar suas próprias decisões, acaba subsidiando não só essas instituições, mas quaisquer atores da sociedade, nos embates políticos em contextos específicos.

Nesse sentido, o desenho e redesenho dessa maquinaria institucional só poderiam ser compreendidos no contexto maior das demais instituições do Estado. Mais do que isso, tendo como pano de fundo o sistema político como um todo, durante sua gênese pactuada por diferentes atores em conflito em contingências históricas específicas – sobretudo nos marcos cruciais da formação do Estado durante a elaboração das constituições republicanas.

Assim, a hipótese é que não houve uma “evolução” do Tribunal de Contas no sentido de aprimoramento e “fortalecimento”, mas sim arranjos contingenciais como resposta a “interesses seletivos” (Dewey) em determinados contextos de correlação de forças políticas.

---

<sup>6</sup> O conceito de sistema político é examinado no capítulo 1.

<sup>7</sup> Os tribunais de contas só agem em auxílio em apenas uma situação, isto é, na apreciação das contas do chefe do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidente da República). Examinaremos esse aspecto ao longo da tese. Trata-se do chamado “auxílio” ao Poder Legislativo para que este faça o julgamento das contas. E mesmo assim esse auxílio, considerado técnico pelo senso comum, não deixa de ter um caráter político. Nas demais situações, envolvendo agentes políticos e administrativos de todos os poderes, as cortes não auxiliam ninguém, agindo de ofício, por iniciativa própria, de forma independente e autônoma, em julgamentos definitivos.

Poder-se-ia objetar que o aperfeiçoamento dos seus quadros na base da meritocracia weberiana e o desenvolvimento infraestrutural e tecnológico seriam indicadores de uma suposta “evolução” diante de maiores complexidades do Estado contemporâneo. Entretanto, isso não é atributo exclusivo desse órgão de controle externo, mas sim também das demais instituições.

Essa abordagem sinaliza, pois, a necessidade de considerar os problemas que se acreditam específicos da instituição como questões que precisam ser pensadas inserindo o Tribunal de Contas na estrutura institucional e no sistema político como um todo – com origens, sobretudo, na opção pelo federalismo e o regime presidencialista.

Em outras palavras, talvez seus eventuais problemas presentes e futuros não sejam solucionados de forma isolada e endógena, digamos assim – isto é, somente com arranjos organizacionais e técnicos, sem uma mudança nos nexos institucionais com as demais instituições. Um desses problemas levantados por diferentes atores em conflito ao longo do tempo é o critério de indicação dos dirigentes das cortes de contas – ministros do TCU e conselheiros dos 33 tribunais de contas estaduais e municipais do país.

Mesmo criticado, esse critério não impediu, porém, o avanço dos tribunais como maquinarias capacitadas para empreender avaliações de políticas públicas. Além disso, essa crítica chega a ter um caráter emblemático no sentido de ser mais recorrente que o questionamento sobre o critério de indicação, por exemplo, dos ministros de tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. De acordo com a hipótese do presente trabalho, esse enigma estaria vinculado não só à falta de identidade institucional como à concepção generalizada da necessidade da “legitimação pelo procedimento” (Niklas Luhmann, 1980)<sup>8</sup> que disseminou o valor da suposta isenção e autonomia da técnica em detrimento (e desvinculada) da política. A lógica procedimental

---

<sup>8</sup> O autor discute os complexos problemas do sistema jurídico como fenômeno autônomo (porém não autárquico) do sistema político e também os do acoplamento desses dois sistemas que resultam, por exemplo, na Constituição de um Estado nacional. Segundo ele, “o sentido do procedimento judicial juridicamente organizado será igualmente relacionado a um critério de verdade pelas doutrinas dominantes do processo, a um conhecimento exato daquilo que é legalmente válido e é legal no caso específico. Aí se prevê, tal como no caso da eleição e da legislação, que através da decisão se realizará aquilo que é justo. De acordo com isso, o objetivo principal do procedimento judicial será geralmente indicado como proteção jurídica e, nesta versão, usado como justificação dos institutos particulares do direito processual. (...) O núcleo de todas as teorias clássicas do procedimento é a relação com a verdade ou com a verdadeira justiça como objetivo. (...) O objetivo do procedimento juridicamente organizado consiste em tornar intersubjetivamente transmissível a redução de complexidade – quer com a ajuda da verdade, quer através da criação do poder legítimo de decisão.” (pp: 20-21). O problema aí é que o procedimento pode não ser garantia de alcançar a verdade. Sobre a questão da autonomia, o autor lembra que a autarquia implica processos de permuta (intercâmbio) entre sistema e meio ambiente. Um sistema seria autárquico quando pode reduzir esse intercâmbio. Já a autonomia aplica-se também aos intercâmbios, porém, mediante processos próprios do sistema autônomo. Ou seja, um sistema autônomo não seria “independente”. Segundo ele, “morosidade do processo constitui um velho e eterno tema de crítica à justiça, porque o planejamento cronológico dos tribunais não é coordenável com o do ambiente.” (p. 62). Ver LUHMANN, Niklas (1980). *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Universidade de Brasília, pp: 20-21. Sobre o conceito de “justiça procedimental”, ver também RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Rio de Janeiro: Martins Fontes.



seria própria de qualquer tribunal. Porém, o impasse estaria justamente na definição do critério para um tipo de tribunal sem poder jurisdicional, diferentemente do Poder Judiciário, do qual se esperam decisões de atores oriundos da carreira jurídica.<sup>9</sup>

Em suma, nossa hipótese aponta para um problema de desenho institucional – vale dizer, a algo que não se reduz ao critério de indicação dos julgadores de contas e tampouco à atuação dos agentes de *accountability*. Aponta no sentido de que o instrumento em análise reflete os avanços e recuos do processo de consolidação da democracia, sugerindo que, se mudanças precisam ser feitas, estas podem não estar vinculadas somente a procedimentos limitados ao órgão responsável por esse tipo de *accountability horizontal* de forma isolada. Sim também considerando os nexos institucionais com os demais setores do Estado, além de mudanças em outros campos do nível político, como sistema partidário, financiamento público de campanhas eleitorais, voto distrital ou proporcional etc.

Assim como esses elementos, a *accountability horizontal* é um subconjunto de um sistema, conforme observa O’ Donnell (2007). Dito de outra forma, aperfeiçoamentos desse instrumento não serão na base somente da eficiência técnica, mas sim também política, de sustentabilidade política, numa correspondência com o contexto em que está inserido. Nossa hipótese tende a sinalizar que a possibilidade de funcionar como auxiliares da avaliação de

---

<sup>9</sup> Uma determinada visão corrente dá conta de que esse seria o problema central dos órgãos de fiscalização. Como a presente tese pretende mostrar, trata-se, porém, de apenas um dos fatores nevrálgicos do seu desenho institucional, devendo ser analisado em articulação com outros pontos e nexos que o ligam à estrutura institucional mais ampla do Estado. Normalmente, o critério de indicação de seus dirigentes é mais criticado que o da nomeação para ministros do STF e STJ, esta uma atribuição do presidente da República com aprovação do Senado. Enquanto o critério de indicação para o TCU é sumariamente contestado sem dissensos quando o assunto aparece nos jornais, o critério de indicação para STF e STJ é tema do que se considera como uma “polêmica” em conjunturas específicas. Neste último caso, o assunto surge com menos frequência do que aquele. Ver, por exemplo, matéria intitulada “A polêmica das nomeações para tribunais superiores: políticos e entidades do meio jurídico articulam mudança, como a redução do poder do Planalto na escolha de ministros”, publicada como reportagem de página inteira da edição de domingo do jornal O GLOBO, 3/5/2009, p. 13. Mais do que ameaças à democracia, pode ser que o problema seja objeto de disputas entre corporações do mundo jurídico e político, obviamente com repercussões no sistema político. Tanto isso pode ser verdade que a nomeação feita pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o STF não impediu, por exemplo, a condenação de integrantes do PT no processo batizado pelos meios de comunicação como “mensalão”. Outra evidência de que esse tipo de assunto pode estar refletindo mais interesses corporativistas do que um debate de “moralidade democrática”, digamos assim, é o fato de os servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pleitearem uma vaga de conselheiro em nome da “cidadania” como se eles fossem representantes dos cidadãos. Ver a respeito, matéria da revista *Achados de Auditoria*, publicação do Centro de Auditores Públicos Externos do TCE/RS, n. 1, nov, 2012. Sob o título “Como nasce um conselheiro?”, o texto informa que as entidades dos servidores realizaram campanhas públicas para defender o direito do cidadão de disputar as vagas de conselheiro. Diz o seguinte: “O movimento dos Servidores pautou a escolha das vagas e levou a opinião pública a discutir o tema. Nos diversos programas jornalísticos ocupados pelas Entidades ficou patente a opção da população por uma escolha técnica para a composição do Conselho de Contas. No entanto, a Assembleia Legislativa e o Governador mantiveram o rateio das vagas entre deputados e ex-deputados.” (p. 17). Outro exemplo que parece indicar mais uma disputa corporativista do que uma proposta de “moralidade democrática” baseada em supostos anseios de amplas camadas da sociedade é a posição da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON). Em reportagem do jornal O GLOBO sobre ações instauradas pelo Ministério Público para apurar corrupção entre conselheiros de tribunais de contas, o presidente da entidade, Diogo Ringenberg, disse que a situação (conselheiros investigados) era consequência da forma como os dirigentes das cortes são escolhidos: “A maioria dos membros é oriunda da política. A premissa de ter ilibada conduta não é respeitada na hora das nomeações.” Segundo ele, a AMPCON sugere que 80% dos conselheiros sejam nomeados com base em “formação técnica”. Faltou mostrar, porém, a evidência científica de que “formação técnica” garante corrupção zero (ou mínima) diferentemente da “formação política”. Ver matéria intitulada “Contas a acertar: Nos estados, 15% dos conselheiros de TCEs já sofreram ações do Ministério Público”, publicada na página 3, edição de 23/9/2013, do jornal O GLOBO.

políticas públicas depende mais de fatores exógenos do que endógenos, ainda que estes últimos também sejam críticos para uma discussão sobre mudanças.

A hipótese parte, portanto, de uma determinada visão da *accountability*, que é a sua natureza política medular, por assim dizer, e não única e simplesmente técnica, segundo vem problematizando diversos autores contemporâneos abordados no capítulo 1. Essa questão é objeto, por exemplo, de uma determinada divergência na literatura do microambiente dos tribunais de contas e na percepção de diferentes atores públicos e privados sobre a natureza ou o caráter da *accountability horizontal* realizada por esses órgãos. Essa divergência pode ser um reflexo dos dilemas da consolidação desse instrumento para a democracia, apesar de alguns avanços a partir da Constituição de 1988. Ela diz respeito ao que se pode considerar, dentre outras coisas, como a “falsa cisão entre técnica e política”<sup>10</sup>.

Como veremos, alguns acreditam que o trabalho dos tribunais de contas é e deve ser de natureza técnica, estritamente contábil, ou por uma questão normativa e jurídica, ou pela crença nesse caráter como suposta garantia de uma pretensa lisura, honestidade e independência de sua ação. A partir de outro ponto de vista, conforme nossa pesquisa pretende mostrar, o caráter do seu objeto é de natureza política. Objeto político é algo relacionado à *res publica*, à coisa pública, no sentido do republicanismo de que nos fala Sérgio Cardoso (2002: 29), ou seja, aquilo que “baliza, para além das diferenças de posses, riquezas, influências e talentos, um espaço comum equalizador, definido pela implicação de todos os cidadãos no sistema das decisões políticas”.

Isso significa, segundo o ponto de vista do presente trabalho, a interação entre agentes em relações de entendimento e conflito na disputa e/ou compartilhamento por recursos e/ou programas de políticas públicas. Essa interação envolve as institucionalidades do poder político. Ser político, portanto, é se comprometer com ações que reconhecem essa condição, assumindo escolhas em detrimento de outras, com olhos voltados para situações específicas dos diferentes atores de uma comunidade. Cabe indagar se é possível funcionários públicos só cumprirem um “papel técnico” com olhos fechados para a política. Se acreditam nisso e o fazem deliberadamente, estão agindo também de maneira política. O argumento de Bobbio (2001:13) ilumina o assunto da seguinte maneira:

Técnica apolítica quer dizer, no fim das contas, a técnica pronta a servir a qualquer padrão, contanto que aos apolíticos seja permitido trabalhar e, claro, ao seu trabalho sejam asseguradas retribuições mais ou menos honestas; técnica apolítica quer dizer, sobretudo, que a técnica é força bruta, instrumento, e como tal se curva à vontade e aos interesses do primeiro que nela ponha as mãos. Quem se refugia no próprio trabalho como em um abrigo de pureza, aspira a ter conseguido libertar-se da política, mas, ao contrário, tudo o que faz nesse sentido não passa de

---

<sup>10</sup> A expressão “falsa cisão entre técnica e política” é de Norberto Bobbio (2001).

um tirocínio à política, que lhe será imposta pelos outros, acabando, na realidade, fazendo má política.

Como observa Celina Souza (2007: 83), “a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas.” Se está ocorrendo o que alguns autores chamam, para o bem ou para o mal, de a “judicialização da política e das relações sociais” no Brasil<sup>11</sup>, a trajetória dos tribunais de contas nunca deixou de refletir um processo de politização explícita ou implícita desse tipo de *accountability horizontal* como parte dos esforços e percalços de consolidação da democracia. Mesmo o discurso “tecnicista”, que procura reduzir e limitar a *accountability* a um processo de verificação contábil e financeira da aplicação dos recursos públicos tem um caráter político, de forma velada ou não.

Além disso, nossa hipótese sinaliza no sentido de que o aprimoramento técnico das cortes de contas reforça o caráter político do seu objeto. Esse aprimoramento técnico compreende, além do desenvolvimento infraestrutural, a formação de uma burocracia meritocrática de matriz *weberiana*, a partir da Constituição de 1988. Longe de ser uma tautologia – o caráter político que subsume a técnica –, trata-se de problema com repercussões decisivas para a assunção do controle externo como mecanismo relacionado a uma das peculiaridades iminentes ao Estado, que é a política. Repercussões que incidem na construção do significado mesmo do controle externo, através dos seus vários discursos, bem como sobre a definição dos papéis assumidos pelos agentes da *accountability* e dos que são submetidos aos instrumentos de *oversight*.

O objetivo principal, portanto, desta tese é contribuir para essa discussão, a fim de compreender melhor esse fenômeno da formação do Estado brasileiro contemporâneo, que foge à tripartição clássica dos poderes. Nosso pressuposto é de que o relacionamento entre organizações do Estado para fins de fiscalização/avaliação só pode se dar pela via política, embora baseada em procedimentos que reúnem technicalidades, pois os atos de avaliar e julgar são atos políticos, compartilhando, portando, com a perspectiva teórica de Rossi e Freeman (1993), desenvolvida no livro *Evaluation: a systematic approach*.

Além disso, a aplicação de recursos públicos nas diversas ações e realizações dos governos, isto é, a utilização de dinheiro arrecadado através da coleta (coercitiva) de impostos pagos pelos cidadãos, reflete, segundo o ponto de vista desta tese, um programa de políticas, portanto, uma determinada visão que comporta escolhas e decisões de natureza política. Esse processo ocorre numa dinâmica marcada pela disputa por recursos, posições (cargos) e programas de políticas do Estado entre diferentes tipos de atores, públicos e privados.

---

<sup>11</sup> *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil* é o título do livro de Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Resende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

O argumento de O'Donnell (1998:43), autor central para a presente tese em face da originalidade da problematização que faz das questões relacionadas à *accountability horizontal*, soma-se à ideia nuclear do nosso trabalho – o caráter político do instrumento. Segundo ele, *accountability horizontal* só pode existir numa rede de agências, o que pressupõe, a nosso juízo, entendimento, enfrentamento de conflitos e relacionamento político. Ou seja, além do objeto em si da atividade-fim, de natureza política, e não técnica, a própria organização responsável pela *accountability horizontal* tem que ser conduzida de maneira política.

As divergências entre diferentes tipos de atores e seus discursos sobre esse tipo de mecanismo de *accountability* refletem o que, a nosso ver, não deixa de ser um dilema, que diz respeito à identidade de uma missão institucional. O contraponto à visão tecnicista aborda um problema que consideramos imbricado em outro, além de apontar a falsa cisão entre técnica e política. Contesta, por exemplo, a ideia de que o controle externo de natureza política seria feito pelo Poder Legislativo e o controle técnico-administrativo, pelo Tribunal de Contas, na condição de auxiliar daquele. A presente pesquisa mostra que a maior parte do controle externo em todas as dimensões – culminando essas dimensões na política – é realizada pelo Tribunal de Contas e não pelo Poder Legislativo.

A visão tecnicista está presente em diferentes tipos de discursos e trabalhos produzidos no microambiente dos tribunais e em diversos setores da sociedade e da chamada “opinião pública”. Jair Lins Neto (2001), conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, afirma, por exemplo, que “a atuação fiscalizadora dos órgãos legislativos deverá abranger diversas tarefas de índole administrativa, cujo exercício poderá ser delegado ao Tribunal de Contas, entre elas devendo ser elencadas, conforme as técnicas contábeis pertinentes”. (2001: 88).

Em artigo sobre análise de modelos de fiscalização (tribunais de contas, auditorias ou controladoria), Brown Ribeiro (2002) usa as expressões “controle político”, “controle social”, “controle jurídico”. Sugere, porém, que o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas seria “auxiliar” do Poder Legislativo. Apesar desse ponto discordante da nossa abordagem, o trabalho traz uma contribuição importante ao afirmar que a Constituição de 1988 conferiu uma dimensão típica de auditorias gerais para os tribunais de contas brasileiros.

Outro trabalho com visão tecnicista é de Mário Lúcio Quintão Soares (2000). Sobre as funções constitucionais dos tribunais de contas e do Poder Legislativo no Brasil, o autor afirma que as decisões das cortes de contas são “meramente administrativas”: “o controle externo da Administração (financeira e orçamentária) Pública é de natureza política, sujeito à

prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, órgão técnico autônomo (...)” (2000: 12). Ora, conforme dito acima, quem realiza na prática o controle financeiro e orçamentário não é o Poder Legislativo, mas sim o Tribunal de Contas.<sup>12</sup>

Além da literatura do microambiente sobre o tema, autoridades, empresários, jornalistas e outros atores também manifestam a defesa de uma visão tecnicista, como base de lisura, honestidade e independência das ações. O empresário Antonio Ermírio de Moraes manifestou, em artigo publicado também na imprensa, desconhecimento sobre a atuação e o caráter da ação dos tribunais de contas. Segundo ele, “os tribunais de contas examinam apenas as formalidades contábeis e, raramente, entram no mérito da aplicação dos recursos públicos”.<sup>13</sup> Durante tentativa de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais para investigar suposta corrupção entre conselheiros do tribunal de contas local, o jornal “O Estado de Minas” publicou matéria, em 20 de março de 2009, cujo texto dizia que a comissão iria “verificar também a forma de atuação do órgão e a eficácia de suas ações”, segundo o ponto de vista de um parlamentar citado pela reportagem. Como se isso pudesse ser tipificado como fato determinado para justificar a criação de uma comissão de inquérito.

Uma defesa tecnicista, como suposta garantia de lisura e independência do controle externo, isto é, de uma fiscalização mais justa e honesta, pode ser verificada também na visão do cientista político Bruno Wilhelm Speck. Em entrevista ao jornal “O Estado de São Paulo”, publicada em 28 de novembro de 2006, ao responder sobre quais seriam as falhas no sistema brasileiro de fiscalização, disse que “os tribunais de contas, principalmente o Tribunal de Contas da União, são compostos, em sua maioria, mais por políticos que entendem de leis do que por auditores que entendem de números.” Como se os números, por si só, garantissem lisura, independência e uma fiscalização mais honesta ou justa.<sup>14</sup>

Em meio à crise envolvendo o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e o Poder Legislativo fluminense durante os anos de 2009 e 2010<sup>15</sup>, o presidente da Ordem dos

<sup>12</sup> Artigo 70 e 71 da Constituição da República.

<sup>13</sup> Artigo intitulado “Seriidade e déficit zero”, publicado na página de Opinião do Jornal do Brasil em 10 de julho de 2005. Pode ser que o empresário esteja certo sobre a atuação concreta de alguns tribunais. Mas o desenho institucional do modelo brasileiro oferece potencialidade que transcende a mera verificação contábil.

<sup>14</sup> Ver também editorial do jornal VALOR ECONÔMICO, edição de 4/11/2009, sob o título “Órgão de fiscalização é técnico, não é político”. O texto diz: “Embora tenha incorporado bons quadros técnicos ao longo dos anos, e os remunerado muito bem, o Tribunal de Contas da União (TCU) jamais se livrou do estigma de ser um órgão político. A profissionalização da instituição é urgente: se sua composição e perfil incomodam esse governo, têm potencial para incomodar qualquer outro.” O editorial fazia uma crítica às propostas do TCU de parar obras irregulares. Como em outras manifestações, a ideia tecnicista era acompanhada da noção de ser um órgão do Legislativo. De acordo com o editorial, “o TCU tem, ele mesmo, problemas insanáveis de origem. Pela Constituição, é um órgão auxiliar do Legislativo que deveria dar parâmetros técnicos para fiscalização do Poder Executivo.”

<sup>15</sup> A crise política teve como fio condutor uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa em 2009 para apurar supostos atos de corrupção envolvendo conselheiros da corte de contas. O relatório da CPI foi anulado depois pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado e por liminar do Supremo Tribunal Federal (STF). O foro para

Advogados do Brasil, Wadih Damous, afirmou ao jornal O GLOBO que “(...) a melhor saída é reformar o TCE. Um requisito para isso seria qualificá-lo tecnicamente. (...) O que precisa ser feito é criar mecanismos para tornar mais eficiente o funcionamento do órgão (...). Deve ser um órgão preparado, com bons técnicos.”<sup>16</sup>

Já o jornalista Zuenir Ventura pode ter cometido um lapso semântico, quando, em vez de usar a expressão “anti-clientelista”, escreveu “apolítico”. Em sua crônica da edição do Jornal do Brasil de 12 de setembro de 2007, elogiando a ONG Instituto de Fiscalização e Controle, disse que era uma “entidade apolítica”, que vinha recebendo assessoria e orientação de auditores do Sistema Único de Saúde, Caixa Econômica Federal e Tribunal de Contas da União, dentre outras. Porém, ninguém e nenhuma instituição do sistema político é “apolítico”.

Poucos autores oferecem abordagens diferentes, convergindo com outro ponto de vista. São enfoques que situam o fenômeno desse tipo de *accountability horizontal* de uma maneira sistêmica. Alguns trabalhos têm enfatizado o tema sobre o controle social e o papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos fundamentais. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003) observa que, além de ser órgão “constitucionalmente subordinante”, o Tribunal de Contas desempenha funções políticas:

Por ser órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito, ou seja, porque exerce funções indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicano e democrático, no tocante a um dos mais delicados aspectos de qualquer complexo juspolítico, que é, desde a Magna Carta, a gestão fiscal, como a disposição político-administrativa dos recursos retirados impositivamente dos contribuintes. (2003, 60).

Márcio dos Santos Barros (1995), num trabalho sobre controle interno dos municípios, observa que a avaliação de uma gestão não pode ser feita apenas com base na quantidade de atos legais praticados, bem como na sua correta escrituração, mas sim em relação aos programas e metas de governo estabelecidos: “de certa forma, é uma avaliação política, pois pressupõe uma visão ideológica da realidade capaz de propor medidas que a transformem.” (1995: 205).

É com base, dentre outras coisas, na informação de contas rejeitadas pelos tribunais de contas que a Justiça Eleitoral julga os que podem ou não postular cargos eletivos. Examinando a inelegibilidade a partir da ótica do controle externo, Claudia Fernando de

---

processar conselheiros é o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e não o parlamento estadual. Ao fim da CPI, os deputados chegaram a propor a criação de outro tribunal de contas, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCME), deixando o atual TCE responsável somente pela fiscalização dos entes estaduais. Alguns deputados chegaram a se apresentar, inclusive, como candidatos a futuros conselheiros do novo tribunal. A proposta foi abortada depois diante da péssima repercussão na imprensa. Na mesma época, uma Proposta de Emenda à Constituição estadual (PEC) tentou diminuir os poderes do TCE-RJ sugerindo uma nova lei orgânica para a instituição. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a medida aprovada pela Assembleia Legislativa. O assunto começou com a relatoria do ministro Joaquim Barbosa, antes de ele assumir a presidência do STF, e ainda tramitava quando essa tese estava sendo finalizada em 2013.

<sup>16</sup> Depoimento dado ao repórter Fábio Vasconcelos e transformado em texto intitulado “OAB/RJ diz que melhor saída é reformar o TCE”, publicado na página 17 do jornal O GLOBO, edição de 7 de março de 2010. Ao contrário, como a presente tese pretende mostrar, os tribunais de contas são órgãos altamente qualificados tecnicamente.

Oliveira Pereira (2006), procuradora do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, sem mencionar o autor, sinaliza a importância da *rede de accountability* de que fala O'Donnell (1998): “esse é um exemplo marcante de como instituições juntas podem atuar tempestivamente no controle dos atos da administração pública, prevenindo ou, às vezes, ao menos remediando, a atuação de agentes públicos ímprobos e corruptos.” (2006: pp 41-42).

Carlos Roberto Siqueira Castro (1997) aprofunda a análise da evolução do controle externo no Brasil como algo que foge à tripartição clássica e *montesquiana* do Poderes de Estado. No XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em 1997, no Rio de Janeiro, Siqueira Castro afirmou ser “justo reconhecer até mesmo que instituições desse gênero tendem a constituir-se (...) como instituições quase-poder.” (sic) (1997: 53). Ora, a expressão “quase-poder” sugere como metáfora o conjunto de dilemas que se manifesta nas divergências existentes na literatura e no ambiente social e político acerca daquilo que Bobbio chama de “falsa cisão entre técnica e política”.

O tema justifica-se diante dos crescentes desafios acerca do aprimoramento dos mecanismos de *accountability* com o avanço da democracia em diversos países. Considerando as conquistas da sociedade brasileira em relação aos instrumentos de *accountability vertical* – com a instituição do voto universal, eleições rotineiras, liberdade de organização e expressão, dentre outros –, o presente trabalho aborda uma situação hoje de dilemas e controvérsias de um tipo específico de *accountability horizontal* com vinculação direta ao processo de consolidação e fortalecimento da democracia, conforme sugere O'Donnell (2007).

Somente nos últimos anos a ciência política começou a dar atenção aos tribunais de contas com diferentes enfoques<sup>17</sup>. Charles Pessanha é um dos pesquisadores pioneiros no estudo do tema após a Constituição de 1988, com sua tese de doutorado (1997) pela Universidade de São Paulo (USP). Do ponto de vista histórico, trata-se de trabalho importante, tendo sido produzido num momento que antecede o processo de “modernização”, iniciado na década seguinte, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre outros aspectos, o autor analisou as relações entre Executivo e Legislativo no período entre 1946 e 1994. Antes dele, porém, Alfredo Cecílio Lopes (1947) apresentou uma dissertação sobre o tema para o concurso de livre docência de Direito Administrativo e Ciência da Administração

---

<sup>17</sup> Poucos trabalhos, porém, procuram problematizar o Tribunal de Contas como instituição política, e não meramente técnica, no contexto da estrutura institucional mais ampla do Estado (e do sistema político), inclusive no que se refere aos problemas da forma federativa. As nove teses de doutorado e 32 dissertações de mestrado existentes no banco da Capes em 2011 são trabalhos com as seguintes abordagens: 17 (enfoque jurídico-descritivo sobre o Tribunal de Contas após 1988), 8 (sobre auditorias operacionais), 3 (sobre o novo instrumento da denúncia oferecido pela Constituição de 1988), 3 (sobre a possibilidade de controle social através do Tribunal de Contas), 2 (sobre a importância dos tribunais em relação à necessidade de transparência da administração pública), 1 (sobre ouvidorias dos tribunais de contas), 1 (sobre LRF), 1 (sobre o uso da Tecnologia da Informação no controle externo), 1 (sobre a função do Tribunal de Contas no combate à corrupção e improbidade), 1 (sobre Escolas de Contas criadas pelos tribunais) e somente 4 problematizando questões estritamente políticas.

da Faculdade de Direito também da Universidade de São Paulo. Foi produzido no fim da 1ª República tendo um caráter mais descritivo do ponto de vista das normas estabelecidas.

Mais recentemente têm surgido artigos, monografias e dissertações, em diferentes linhas de pesquisa. Um trabalho notável é o livro *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competências*, de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005), que trata da função do controle, jurisdição e competência das cortes de contas, bem como informações e análises sobre a estrutura e composição dessas organizações. Outros artigos também devem ser mencionados, tais como o do ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler (1998), que aborda questões de controle das finanças públicas, com dados gerenciais do TCU, modelos de controle financeiro, controle interno etc. Na mesma linha, os trabalhos de Jair Lima Santos (2002) e Luiz Bernardo Dias Costa (2006) fornecem dados importantes sobre a natureza jurídica, atribuições e classificação dos controles.

Trabalhos recentes sobre o Tribunal de Contas no Brasil foram publicados a partir de meados da década passada. Um deles resultou da pesquisa feita por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) sobre a imagem dos tribunais de contas subnacionais. Entre outros mais recentes, pode-se citar os de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) e de Taylor (2009). Os três primeiros analisam o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no período entre a Constituição de 1988 e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

Na área do direito, algumas abordagens dão ênfase às competências legais dos tribunais (Jacoby Fernandes, 2005; e Dias Costa, 2006), bem como a aspectos acerca de sua independência e autonomia em relação a outros poderes. No caso da ciência política, quando os estudos procuram abordar a natureza propriamente política, a ênfase é centrada nas implicações do critério de escolha dos dirigentes (Arantes, Abrucio e Teixeira, 2005; e Loureiro, Teixeira e Moraes 2009), como se essa fosse a única dimensão política das organizações de fiscalização. Por sua vez, a literatura do microambiente dos tribunais procura ajustar suas análises com o foco de luz voltado para questões processuais de auditoria, aprimoramento técnico de modalidades de fiscalização, além dos elementos que enfatizam a autonomia dos tribunais de contas em relação ao Poder Legislativo.

A presente pesquisa tem um caráter qualitativo, com abordagens de fatos passados e presentes, valores, crenças e significados, não tratando, portanto, de algo que possa ser quantificado. As unidades de análise (ou pontos de observação) estão baseadas nos anais dos debates das constituintes republicanas, além de trabalhos acadêmicos já publicados, decisões de alguns tribunais de contas brasileiros, bem como ações empreendidas em cursos e eventos realizados por suas escolas de contas e/ou outros setores dessas organizações. Incluem ainda revisão bibliográfica, documentos, textos de legislação, publicações de técnicos e autoridades



do microambiente dos tribunais de contas, além de reportagens de jornais que retratem embates ou posicionamentos dos diversos atores envolvidos.<sup>18</sup>

Nosso método<sup>19</sup> pode ser resumido com base na metáfora das “palavras cruzadas”, da pragmatista Susan Haack (Waal, 2005). Ao procurar analisar de forma crítica a trajetória institucional do Tribunal de Contas no Brasil, o que se pretende não é o preenchimento total do jogo de palavras cruzadas, mas apenas algumas linhas horizontais e verticais. Dessa maneira, o objetivo é mostrar a possibilidade de os pontos de intersecção dessas linhas corresponderem a aspectos e elementos estratégicos para a compreensão do desenho institucional do objeto em análise. Não tem a pretensão de preencher todas as linhas, considerando que outros trabalhos, com outros enfoques podem fazê-lo, não sozinhos, mas em articulação com outras pesquisas. A presente tese não pretende, nesse sentido, fornecer uma “verdade total e esgotável” de determinada realidade.

O trabalho foi estruturado com base em elementos da teoria do desenho institucional. Em termos metodológicos, eles funcionaram como guias para iluminar situações específicas do objeto da pesquisa. Assim, o capítulo 3 refere-se à *path dependence* e à “constitucionalização simbólica” que marcam a instituição em análise em toda a trajetória republicana, mas tendo como foco suas bases no período entre 1890 e a década de 1940. O capítulo 4 trata dos impasses institucionais que também estão imbricados nesse percurso: a falta de uma identidade do Tribunal de Contas, diferentemente das demais instituições (ontologia); a peculiaridade de não poder executar suas próprias decisões (socialização congruente); o critério de indicação dos seus dirigentes (atribuição de responsabilidades e moralidade institucional) e a cisão entre técnica e política. São pistas que podem evidenciar a *path dependence*, refletindo dilemas passados e presentes. Por fim, o capítulo 5 aborda a recombinação institucional entre o novo e o antigo a partir de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Neste último capítulo, os elementos do desenho institucional dizem respeito a exemplos de sistemas criados no âmbito do controle externo como estratégia institucional e os diferentes “softwares” em conflito para o mesmo

---

<sup>18</sup> Poder-se-ia objetar sobre a pertinência de se incluir como unidades de análise publicações, tais como monografias, teses, artigos de jornal etc. Como se esse tipo de material devesse ser incluído numa espécie de “revisão da literatura”, por assim dizer, e não na pesquisa em si do objeto. Entretanto, para a presente tese, são unidades valiosas, pois, se as instituições têm um discurso, discursos de outros atores sobre elas, isto é, “externos” a elas, em diferentes campos do contexto em que estão inseridas, também são importantes porque refletem posições, conflitos, embates, construções e desconstruções de significados. Refletem a própria tentativa de consolidação ou desqualificação institucional. Nossa tese pode ser entendida também como construção de significados na medida em que questiona valores sobre fatos, não se limitando a descrever esses fatos. Por exemplo, os informativos oficiais dos tribunais de contas que trazem seus “discursos-símbolos” analisados no último capítulo são referenciados como fontes primárias impressas justamente por constituírem unidades de análise e não periódicos com artigos suscetíveis de uma revisão bibliográfica. Se um ou outro artigo foi usado para o debate teórico ou para evidenciar alguma situação, a referência sobre seu autor foi incluída na parte sobre livros e artigos. Por sua vez, os informativos citados nas notas de rodapé com exemplos de evidências e situações específicas estão incluídos na lista das publicações dos tribunais de contas.

<sup>19</sup> A articulação das questões teóricas com a metodologia está explicitada na terceira seção do capítulo 1.

“hardware”, metáforas da reflexão sobre os diversos discursos que perpassam o objeto no contexto da modernização baseada na visão do “gerencialismo público”.

## Capítulo 1 – As complexas relações entre *accountability* e políticas públicas

---

O presente capítulo articula as questões teóricas aos aspectos metodológicos da pesquisa. Partimos de uma premissa com dois elementos básicos. De um lado, o que diz respeito à interação entre diferentes atores, dentro e fora do Estado, em torno do poder de decisão em diferentes níveis e fases do processo de políticas públicas. Em outras palavras, esse elemento diz respeito ao que se entende por políticas públicas. De outra parte, o que se relaciona à distinção entre a *accountability pública* e *accountability privada*. A diferença parece evidente no que diz respeito à atribuição de autoridade e o poder de decisão na esfera pública, considerando que o conflito e a pluralidade são inerentes numa sociedade democrática contemporânea.

Em outras palavras, questões sobre deliberação, decisão e execução, bem como os de monitoramento dos resultados de ações, se processam de maneira diferente nos governos das sociedades e nas empresas privadas. Nossa premissa baseia-se, portanto, na noção de que a administração pública é um fenômeno distinto da administração privada, ainda que empresas privadas também atuem como atores importantes no processo de políticas públicas. Nesse sentido, entendemos ser problemático o transplante para os negócios do Estado de princípios e práticas da iniciativa privada. Isso, sobretudo, em face dos mecanismos de representação de interesses na esfera pública com decisões e ações verticais e horizontais, diferentemente da preponderância da hierarquia vertical em organizações como indústrias, lojas comerciais, instituições bancárias, corporações diversas do setor produtivo e de serviços etc.

Há várias definições de políticas públicas, não existindo uma única que esgote seu significado. De acordo com Souza (2007), diversos autores oferecem diferentes modelos teóricos sobre o processo de políticas públicas, tais como: a) os que diferenciam tipos de políticas, tais como “distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas” (Lowi, 1964); b) “incrementalismo” (Lindblom, 1979, Caiden e Wildavsky (1980 e Wildavsky (1992); c) “ciclo da política pública”; d) “modelo garbage can” (Cohen, March e Olsen, 1972); e) “coalizão de defesa” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993); f) “arenas sociais”; g) “modelo do ‘equilíbrio interrompido’” (Baumgartner e Jones, 1993) e h) modelos influenciados pelo “gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal. Como veremos, este último é o que caracteriza os princípios norteadores que vêm reconfigurando o desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Souza (2007) observa que a “luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas” (2007: 83). A autora observa que a política pública

distingue as intenções e as práticas efetivas de um governo, envolvendo vários atores em diferentes níveis de decisão. Além disso, o processo não se limita a regras ou leis, embora a política pública seja uma ação intencional, com objetivos a serem atingidos. Nesse sentido, os estudos de políticas públicas pesquisam processos, seus participantes e a articulação para constituição de regras. (2007: 80).

Enrique Saravia (2006) define política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” Essas decisões, segundo o autor, seriam condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações no contexto social, bem como por questões ideológicas e visões dos tomadores de decisão. São ações buscando resultados almejados por diferentes atores do processo decisório. (2006, pp: 28-29). Segundo o autor, o processo de políticas públicas pode compreender fases, tais como: a) formação da agenda; b) elaboração; c) formulação; d) implementação; e) execução; f) acompanhamento; e g) avaliação. (2006, pp: 33-34). Entretanto, são fases que não seguem necessariamente uma linha cronológica e sucessória linear, dependendo do contexto e de fatores imprevisíveis.

De acordo com o Relatório *A política das políticas públicas: Progresso econômico e social na América Latina*, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2006), os processos de políticas públicas são complexos, “devido à multiplicidade de atores que deles participam, com diferentes graus de poder, horizontes temporais e incentivos; à variedade de cenários em que atuam; e à grande diversidade das regras de jogo que podem repercutir sobre o modo como se atua.” (2006: 6). A mensagem do BID sugere que, ao analisarmos o processo de políticas públicas, não podemos nos ater somente às regras eleitorais ou ao sistema de representação, mas sim à estrutura institucional de forma sistêmica, a fim de evitar um olhar fragmentado sobre a realidade específica de cada contexto.

Embora o termo *accountability* seja de uso contemporâneo, refere-se a noções sobre mecanismos instituídos por diversas sociedades em tempos remotos. A prestação de contas para fins de responsabilização e os mecanismos de controle e limitação do poder relacionam-se a instituições da Grécia antiga e dos tempos modernos. A peculiaridade das questões postas hoje pelo debate sobre *accountability* em geral diz respeito a algo além dos elementos que formaram a base de princípios da separação dos Poderes. Se já havia algum tipo de mecanismo de prestação de contas ontem, a singularidade de agora é a complexidade da democracia de massas do Estado contemporâneo. Nesse sentido, uma breve reflexão se faz necessária sobre a trajetória da formação do Estado moderno para entender por que a prestação de contas está vinculada à questão da representação na expressão do Poder

Legislativo. Esse aspecto torna-se ainda mais crucial para o objeto da nossa pesquisa em face da atribuição da *accountability horizontal* (O’ Donnell) conferida ao Tribunal de Contas e sua especificidade, no caso brasileiro, de não ser vinculado ao Legislativo.

Outros quatro conceitos não poderiam deixar de ser explicitados para a presente tese. Embora ligeiramente esboçados e dizendo respeito às sociedades em geral, precisam ser sublinhados em face de questões específicas do contexto brasileiro. Em primeiro lugar, em relação à própria democracia, já que, com a Constituição de 1988, a sociedade delegou aos representantes eleitos para o Poder Legislativo a tarefa de indicar a maioria dos dirigentes das cortes de contas. E, ainda assim, a questão se configurou de forma muito peculiar com a prática do chamado “presidencialismo de coalizão”. Na verdade, um paradoxo, uma vez que o chefe do Poder Executivo continuou a ter forte influência na indicação desses atores políticos para a função de julgadores das contas públicas.

Em segundo lugar, o sistema político no qual o Estado, com suas leis e burocracias, foi se constituindo de forma altamente fragmentada, o que pode ser elemento potencial de dificuldades para a formação de uma necessária “rede de *accountability*” de que trata O’Donnell, conforme veremos ao longo da presente tese. Em terceiro, o clientelismo político, que, se é um fenômeno comum a outras formações sociais, no caso brasileiro pode ser sinônimo de atraso, embora ao mesmo tempo não tivesse impedido um processo da recombinação do novo com o antigo como situação de transformações possíveis, ainda que lentas e contraditórias. Como veremos, a “captura” das cortes de contas pelos próprios políticos que investigam e julgam seus pares seria a característica emblemática deste fenômeno. Por fim, o conceito de elites políticas, uma vez que a marca de uma sociedade sendo criada do alto para baixo conforma a trajetória de uma democracia contraditória, dela participando reduzido contingente de atores nos assuntos estratégicos de desenho institucional.

#### **a) Democracia**

A democratização de uma sociedade varia com a amplitude com que certas condições são efetivadas, além da proporção, em cada país, da população habilitada para participar. Robert Dahl (1972, 1997) prefere o termo *poliarquia* à democracia como resultado de complexas mudanças históricas. A base de um regime desse tipo, caracterizado pelo binômio igualdade/liberdade estaria nos mecanismos que garantem aos cidadãos livres a possibilidade de formular e expressar suas preferências, e que estas sejam consideradas pelo governo sem qualquer tipo de repressão. Dahl então elenca as garantias necessárias que se tornaram clássicas para uma concepção mínima de democracia/poliarquia: 1) liberdade de organização,

2) liberdade de expressão, 3) direito de voto, 4) elegibilidade para cargos públicos, 5) direito de disputar apoio pelos votos, 6) fontes alternativas de informação, 7) eleições livres e idôneas e 8) políticas de governo que sejam resultados da eleição. Assim, as duas dimensões teóricas básicas da democratização são a contestação pública e o direito de participação, vale dizer, a competição ou disputa pelo governo e o direito de voto dos cidadãos.

### **b) Sistema Político**

Trata-se de um conjunto de normas, instituições, processos, relações e organizações que mantêm interdependências. Não pode ser confundido, portanto, somente com a forma e/ou regime de governo (república, democracia representativa etc.) ou com a organização política dos aparelhos estatais. Para diferenciá-los de outros sistemas, ele seria caracterizado, dentre outras coisas, em princípio, com base na definição do que seja político, isto é, um processo complexo mediante decisões que são tomadas de forma imperativa para dirigir uma comunidade humana qualquer.<sup>20</sup> Assim, valores são aceitos e praticados voluntariamente ou impostos de forma coercitiva, e para isso há leis, métodos e estruturas de decisões. Nesse sentido, fariam parte do sistema político poderes de estado, legislações, organizações, subsistema eleitoral e partidário, administração pública, valores e práticas institucionalizadas por leis e/ou costumes, dentre outros elementos. O sistema político comportaria subsistemas, como o partidário, por exemplo, e outros.

### **c) Clientelismo político**

Segundo Oliveira Nunes (2010), o clientelismo “repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocratas (...). Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo.” (2010: 53). Envolvem políticos, funcionários de carreira, empresários, sindicatos, partidos, magistrados etc. O autor afirma que as instituições formais do país ficaram tão impregnadas pela cultura da troca de favores que não seriam poucos certos procedimentos burocráticos que só acontecem graças ao pedido de um amigo ou alguma indicação de pessoas influentes ou que tenham algum tipo de poder na situação específica. O “universalismo de procedimentos” mediante o “insulamento burocrático” seriam os mecanismos para proteger o Estado das práticas clientelistas. (Nunes, 2010, pp: 54-55). Já Santos (1998) propõe o conceito de “clientelismo concentrado” para diferenciar do clientelismo difuso. Enquanto este último seria caracterizado pela troca entre, por exemplo, o político que conquista de votos oferecendo tijolos ou remédios para os eleitores em determinados redutos, aquele seria praticado por políticos, magistrados e

---

<sup>20</sup> Para essas considerações, tomamos de empréstimo as observações feitas por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2010) no verbete “Sistema Político” (pp: 1163-1168) do *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed., vol. 2.

burocratas de altos escalões para privilegiar programas de políticas que beneficiam somente alguns grupos, distribuindo seus custos para o restante da sociedade.

#### **d) Elites políticas**

Por elites políticas designamos grupos que detêm o poder nas instituições políticas do Estado, ocupando cargos eletivos e/ou administrativos, ou mesmo fora deles na condição de empreendedores e influenciadores de políticas. Assim, elites políticas podem ser também as próprias elites econômicas dominantes na sociedade. Não foi nosso objetivo identificar e caracterizar, por exemplo, as elites específicas que criaram os tribunais de contas estaduais, conforme abordaremos adiante. Ao poderem coincidir com as elites econômicas, elites políticas e “oligarquias” econômicas também se confundem num contraponto a grupos sem recursos de poder para interferir nos negócios do Estado. Por exemplo: os cafeicultores de São Paulo no início do século XX como elites ao mesmo tempo políticas e econômicas que defendiam o federalismo com ampla ascendência no poder central, diminuindo o poder de oligarquias de outros Estados. O termo elite política é usado na presente tese somente para mostrar que a criação desses organismos de controle externo não resultou de movimentos sociais, isto é, da articulação democrática, por exemplo, envolvendo sindicatos de operários, estudantes, entidades e associações diversas, etc. O elitismo tem como referência a escola italiana cujos autores clássicos são Vilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) e Roberto Michels (1876-1936). A teoria dos dois primeiros é marcada pela descrença na democracia num contexto de ascensão das massas. Já o último teorizou sobre o caráter oligárquico de todo partido político, concebendo a chamada “lei de ferro da oligarquia”. Mas, para o que interessa aqui é que, diferentemente de um monismo elitista, segundo o qual toda sociedade é composta por uma elite que domina e governa e uma massa que é governada, a teoria democrática sinaliza sobre a possibilidade do pluralismo, da competição entre elites e também de elites associadas a grupos não participantes do poder político.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Sobre o tema elitismo e pluralismo, ver ALBERTONI, Ettore A. (1990). *Doutrina da Classe Política e Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Imago. Ver também verbete “Teoria das Elites” em BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (2010). *Dicionário de Política*, vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília.

### 1.1 – Controle e limitação do poder na teoria política moderna

No contexto contemporâneo de maiores complexidades dos Estados nacionais, uma reflexão sobre a divisão e limitação do poder político e suas relações com a sociedade requer, necessariamente, um exame da teoria política moderna. Em outras palavras, torna imprescindível a leitura de Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau e os federalistas dos Estados Unidos que inauguraram o chamado constitucionalismo dos tempos atuais. Essa teoria converge para o que podemos considerar central para a chamada modernidade política, a partir do século XVI e XVII – entendida como o processo em que as revoluções burguesas da Europa destronaram diferentes absolutismos<sup>22</sup> e o direito divino dos reis. São duas as razões estratégicas da obrigatoriedade dessa leitura.

Em primeiro lugar para entender as bases políticas da formação e organização do Estado ocidental e capitalista, para usar uma tautologia. Leitura que deve incluir um parêntese sobre os antigos, como Aristóteles, por exemplo, para lembrarmos que muitas preocupações modernas e contemporâneas sobre a organização do Estado têm raízes remotas.<sup>23</sup> A repercussão midiática hoje de diferentes modalidades de abuso de poder e corrupção muitas vezes esconde o fato da necessidade do controle e fiscalização serem dilemas da organicidade de qualquer Estado como comunidade política. Em outras palavras, são fenômenos que ocorrem desde que o homem se tornou um ser político.

Em segundo lugar porque, em contrapartida, as instituições contemporâneas resultantes daquelas bases enfrentam hoje diferentes questionamentos internos e externos – isto é, no âmbito de seus conflitos imanentes dos “pesos e contrapesos” e também no contexto maior das ações oriundas fora do Estado, vale dizer, a partir da sociedade. Esses enfrentamentos coincidem com o surgimento de novas teorias que apontam perspectivas diferentes de uma suposta organicidade imune a rupturas como a que se crê em relação à clássica tripartição *montesquiana* de poderes.

Costuma-se dizer que ainda não se inventou um regime melhor do que a democracia. Entretanto, esse regime com conotações mais próximas à abstração e graus diferentes de sua efetivação na realidade concreta de cada país, não tem sido sinônimo de solução segura e plena para diversos problemas novos e imponderáveis da sociedade contemporânea. Nesse sentido, na teoria política contemporânea começam a surgir questionamentos da crença de que

<sup>22</sup> Sobre os diferentes tipos de absolutismo, de acordo com cada trajetória de formação dos Estados nacionais da Europa e Ásia, ver ANDERSON, Perry (2004). *Linhagens do Estado absolutista*. São Paulo: Brasiliense.

<sup>23</sup> Guardadas as devidas peculiaridades de contexto, no século V antes de Cristo, portanto muito antes de Montesquieu, a tripartição de poderes já fora discutida pelo Estagirita, assim como outros temas nevrálgicos da contemporaneidade, como o critério de indicação de magistrados, de onde eles deveriam ser recrutados, se apenas alguns eleitos, outros não, etc. Ver MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp: 141-142.



o clássico sistema de três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) implicaria uma garantia absoluta e única para um regime verdadeiramente democrático, como se representasse uma espécie de “fim da história” para o que se concebe como organização política do Estado.

É a crítica, por exemplo, ao “perfeccionismo democrático”, conforme sugere Mangabera Unger (2009) dentro da visão do seu “pragmatismo radical” para se pensar os problemas e possíveis soluções na chamada “democracia de massas”<sup>24</sup>. Jean Blondel (2006), por sua vez, aponta as diferenças de contexto dos tempos de Locke e Montesquieu em relação aos dias atuais, propondo uma discussão sobre as possibilidades e capacidades do Poder Legislativo para influenciar o processo de políticas públicas.

Daí também que a reflexão sobre a teoria política moderna ser inevitável e imprescindível para o objeto da presente pesquisa a fim de considerarmos duas perspectivas de ambiente possível para uma cultura de *accountability*: a da necessidade de um sistema de pesos e contrapesos nas estruturas do poder político inaugurado pelos modernos e a construção de novas utopias factíveis para os contemporâneos sem a extinção daquele e/ou sua transformação em novas bases.

Sendo a teoria política moderna bem conhecida, considerada aqui em perspectiva e não como objeto da pesquisa, a presente seção apenas sublinha o que mais se relaciona diretamente ao tema central da tese – que é a consagração em diferentes formações sociais da noção de *checks and balances*, sobretudo a partir dos federalistas dos Estados Unidos. Trata-se não de revisar a teoria, mas desvendar dilemas das ligações dessa noção com a ideia de *accountability*, uma vez que essas duas expressões não são sinônimos, embora possam desempenhar funções similares em determinadas situações e relações.

Além da separação *montesquiana* (e aristotélica) de poderes por funções, esses dilemas dizem respeito ao papel do Legislativo e sua prescrição como “poder supremo” por Locke e aos problemas da representação que levaram Rousseau a postular a impossibilidade de autoalienação da soberania popular. Todas essas questões convergem para o debate sobre a necessidade de se definir a natureza e a posição de um novo mecanismo de controle e fiscalização do Estado contemporâneo face à tripartição dos poderes clássicos – se inserido e/ou vinculado a algum desses poderes ou totalmente independente e autônomo.

---

<sup>24</sup> Segundo Mangabera Unger, “a marca do perfeccionismo democrático é a crença de que uma sociedade livre tem uma fórmula institucional que, uma vez descoberta (como supostamente era pelos fundadores da República Americana e os autores da Constituição norte-americana), ela só precisa ser ajustada nos raros momentos de crise nacional e mundial e, mesmo assim, apenas para adaptar as suas verdades perenes às mudanças de circunstâncias. Esse dogmatismo institucional, negando a verdade de que as promessas de democracia podem ser mantidas somente com a renovação experimental incessante de seus instrumentos, equivale a uma espécie de idolatria.” (2009: 23).

Discussão nada simples, lembrando que, ao inaugurarem o constitucionalismo moderno com base na tripartição de poderes, os estadunidenses não chegaram a criar, no fim do século XVIII, esse mecanismo “extra”. Este acabou sendo constitucionalizado ao longo do século XX na maior parte dos países ocidentais em face da incapacidade do Poder Legislativo para realizar a *accountability* de que trata a presente tese.<sup>25</sup> Ao proporem em 1787 uma nova Constituição para os Estados Unidos, substituindo os artigos da Confederação firmados em 1781, os federalistas procuraram derrubar os dogmas de uma longa tradição que vinha de Maquiavel até Montesquieu, segundo a qual haveria incompatibilidade entre governos populares e tempos modernos (Limongi, 1997: 246).

A ideia dos federalistas consolida a noção da necessidade de se evitar que os Poderes fiquem concentrados nas mesmas mãos, o que poderia resultar em tirania. No caso da monarquia, o perigo vem do Executivo. Já em relação às repúblicas, a ameaça poderia vir do Legislativo, que é o poder que elabora as leis, sendo a origem de todos os demais poderes. O surgimento do Senado teria como base essa necessidade de frear o Poder Legislativo. O Judiciário, por sua vez, seria o mais fraco dos poderes porque não detentor da prerrogativa de iniciativa. Entre outros temas contemporâneos de diversas *poliarquias* abordados também pelos federalistas, pode-se citar a atribuição ao Poder Judiciário de anular atos contrários à Constituição; a vitaliciedade de magistrados, a limitação dos mandatos dos eleitos, o sufrágio universal; o instituto da reeleição e a proporcionalidade da representação, dentre outros pontos.

## 1.2 – Dimensões da *accountability* na teoria política contemporânea

A expressão *accountability* ainda é amplamente desconhecida por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e mesmo até por magistrados e administradores públicos. Seis anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, um conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro comentava em artigo suas expectativas em relação ao desenho institucional que os congressistas constituintes dariam às cortes de contas brasileiras. Em tom de indagação, conjecturava: “instituição ou órgão, magistratura intermediária ou auxiliar do Legislativo, quarto poder ou auditoria de alto nível (...)”.<sup>26</sup> Ninguém naquela época usava o termo no Brasil. Passados 25 anos da promulgação da lei maior do país, é possível que ainda não tenhamos resposta àquela indagação e nos deparemos com muitas incompreensões e controvérsias sobre *accountability* em geral. Numa simplificação do seu significado, de acordo com Houaiss (2007: 7), *accountability* é sinônimo de responsabilidade

<sup>25</sup> É digno de atenção o fato de a França ter criado seu Tribunal de Contas em 1807 e os Estados Unidos só criarem na década de 1920 o órgão de fiscalização – o *General Accounting Office*, transformado em 2004 em *General Accountability Office*.

<sup>26</sup> Trata-se do conselheiro Humberto Braga, autor do artigo “A encruzilhada das cortes de contas”, publicado na edição número 14 da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ano 8, em novembro de 1982 (pp 28-29).

e, na área da administração, a obrigatoriedade ou dever de prestar contas. Segundo o autor, *account* significa “conta, cômputo, cálculo; narrativa, narração, relato, exposição, descrição; explicação (...)”, dentre outros significados.

A presente seção mostra como a teoria política contemporânea relaciona a *accountability* à democracia, suas condições e dilemas, na visão de autores que vinculam o conceito à boa governança do Estado contemporâneo. O que quer que signifique boa governança, a teoria assinala também que isso depende de elementos contextuais específicos. Alguns autores chegam a afirmar que a *accountability* é condição *sine qua non* para a democracia e preferem o termo *accountability pública*. Outros usam o termo *accountability política*, que não seria restrito aos mecanismos de *accountability vertical*, mas sim também a elementos de abordagens interativas que defendem a interpenetração da *accountability financeira* à *accountability política*.

A teoria contemporânea parece convergir num aspecto relevante para o problema da presente tese, qual seja, as interações entre as dimensões vertical e horizontal da *accountability*, expressão que foi objeto de diferenciação por O’ Donnell (2007). Conforme assinala, a primeira compreende eleições rotineiras e institucionalizadas, ações de indivíduos e grupos organizados de fora do aparato estatal, bem como dos meios de comunicação, a fim de coibir práticas corruptas ou transgressões de autoridades, além de demandas relacionadas ao cumprimento de programas de governo etc.

Se as eleições são o principal elemento da *accountability vertical*, para O’ Donnell (2007) não está claro o quão eficaz tem sido esse mecanismo para garantir o pleno funcionamento de uma democracia. Isso, considerando problemas relacionados ao sistema partidário e eleitoral, temas da agenda pública e outros fatores. Em outras palavras, esses e outros problemas, tais como ações de máfias, práticas clientelísticas e corrupção, tendem a neutralizar a efetividade da *accountability vertical*. A segunda diz respeito à existência de instituições estatais que são capacitadas e com atribuição legal para coibir e prevenir ações ilegais de outras organizações públicas e/ou funcionários. Sua abordagem representa o fio condutor que pode amarrar as diferentes questões colocadas pelo debate sobre o tema.

Uma dessas questões diz respeito à complexidade envolvendo diversos elementos da *accountability* que são inseparáveis do processo mais geral de políticas públicas, e não apenas aos do combate à corrupção e das tecnicidades específicas de avaliações contábeis e financeiras para fins de conformidade com a lei. Mais do que isso, que *accountability pública* (ou *accountability democrática*), é algo mais político e cultural do que gerencialmente técnico. Em relação ao termo auditoria, por exemplo, conforme lembra Michael Power

(1997), “sua base de conhecimento pode ser obscura”, ainda que profissionais especializados e instituições se esforcem na produção de documentos técnicos pretendendo uma “aura de objetividade apropriada”. (1997: 144). Antes de entrarmos na abordagem de O’ Donnell, e em vez de uma revisão bibliográfica extensa, resumimos no quadro a seguir os pontos principais sugeridos por diferentes autores no debate sobre o assunto:

**Quadro 1: Principais pontos enfatizados no debate contemporâneo sobre *accountability***

Autores	Temas: democracia, <i>accountability</i> e administração estatal
<b>O'Donnell (2007)</b>	<i>Accountability</i> no debate da teoria democrática; convergência entre liberalismo, republicanismo e a própria democracia; crítica às visões minimalistas da democracia (Schumpeter); papel da <i>accountability</i> horizontal para aprimorar a democracia como subconjunto de um sistema; “redes de <i>accountability</i> ”.
<b>Dubnick (2002)</b>	Histórico do conceito <sup>27</sup> e a necessidade de se evitar generalizações de significado; papel da <i>accountability</i> na “governança moderna”; falta de tradução em diversas línguas.
<b>Bovens (2005)</b>	Histórico do conceito <sup>28</sup> e sua expansão para além das noções ligadas à contabilidade: <i>accountability</i> como “marca da governança democrática”; cinco fóruns ou dimensões de <i>accountability</i> : a) <u>organizacional</u> , através dos superiores hierárquicos; b) <u>política</u> , através dos representantes eleitos e partidos políticos; c) <u>legal</u> , através das cortes de justiça; d) <u>administrativa</u> , por auditores financeiros, inspetores e controladores; e) <u>profissional</u> , realizada pelos pares.
<b>Lindberg (2009)</b>	Rastros conceituais na teoria <i>lockeana</i> da superioridade da representação democrática; <i>accountability</i> como “conceito central na teoria política comparada”; <i>accountability</i> como “método de limitar o poder”; não poderia ser confundida com <i>reponsiveness</i> .
<b>Brinkerhoff (2001)</b>	Papel da <i>accountability</i> na “boa governança” dos Estados contemporâneos cada vez mais complexos; sua importância para a consolidação da democracia; os termos relacionados diretamente seriam: a) <i>answerability</i> (obrigação de fornecer informações sobre os atos praticados) e b) <i>responsiveness</i> (dar soluções para os problemas); as três principais dimensões da <i>accountability</i> (política, financeira e performance) estariam necessariamente interpenetradas; ênfase nos nexos das dimensões vertical e horizontal com o processo de políticas públicas.

<sup>27</sup> O autor observa que a primeira referência para o termo *accountability* teria aparecido numa publicação histórica de Vermont, em 1794. Em relação à língua inglesa, seu significado mais corrente no início do século XIV estaria relacionado à noção de “ser responsável”. A palavra seria derivada do equivalente francês de “fornecer uma contagem”.

<sup>28</sup> De acordo com Bovens (2005), as raízes do conceito contemporâneo podem ser buscadas no reinado de William I, por volta de 1066, quando a Inglaterra foi conquistada pelos normandos. Em 1085, William teria exigido que todos os proprietários em seu reino fizessem *a count* (uma contagem) do que eles possuíam. Essas propriedades foram avaliadas e listadas pelos agentes do rei e chamadas de *Domesday Books*. Para além dos objetivos fiscais de impostos, esse censo estabelecia as fundações da governança real. O *Domesday Books* listava o que era domínio do rei, que recebia juramentos de lealdade de todos os proprietários. No século XII essa prática evoluiu para uma realza altamente centralizada em termos administrativos e governada por meio de auditoria com prestações de contas semianual. Segundo o autor, a noção de *accountability* se expandiu para além do seu caráter vinculado às questões da contabilidade, tornando-se hoje símbolo da boa governança tanto pública como privada.

Autores	Temas: democracia, <i>accountability</i> e administração estatal
<b>Peruzzotti (2001)</b>	“Accountability social” seria um conceito ligado ao de representação; instrumento para “reduzir o gap entre representantes e representados”; relação assimétrica (alguém tem poder para exigir explicações e outros são obrigados a responder); seu papel no aprimoramento da <i>accountability</i> vertical (eleições e representação); resultado de uma série de fatores culturais, sociais e institucionais; responsiveness esperada não só dos governos, mas também dos agentes da <i>accountability</i> .
<b>Fox (2000)</b>	<i>Accountability</i> como mecanismos de sanções contra o abuso do poder político; relação entre democracia e <i>accountability</i> seria contingente; <i>accountability</i> é inerentemente relativa, dependendo da trajetória cultural de cada sociedade; fraqueza dos partidos mina a força do Legislativo.
<b>Bovens, Schillemans e Hart (2008)</b>	Relações entre <i>accountability</i> e democracia a partir de quatro dimensões: a) democrática (legitimidade da cadeia de delegação); b) constitucional (com base na tradição do pensamento de Locke, Montesquieu e os federalistas dos Estados Unidos) e c) pedagógica (como avaliação da performance dos governos).
<b>Guy Peters (2010)</b>	Um dos problemas que o debate deve considerar é que os administradores não só executam, mas também adjudicam e “fabricam” leis.
<b>Power (1997)</b>	Instituições de auditoria têm evoluído num ambiente de mudanças jurídicas e políticas para além da mera preocupação legalista. Crítica ao critério do <i>value for money</i> (VFM) e ao “new public management”.

Fonte: o autor

Assim como esses autores, O’ Donnell (2007) também destaca a importância do mecanismo da *accountability horizontal* como um dos complementos indispensáveis para o aprimoramento do regime democrático. O aspecto distintivo do seu argumento, porém, é a noção de que a dimensão *horizontal* seria um subconjunto de um sistema. E que, se a *vertical* é a modalidade principal, na forma, dentre outros mecanismos, de eleições periódicas, a *horizontal* é uma das mais importantes para o aprimoramento da democracia como um todo, e não somente ao regime.

Com base nessa linha de reflexão, as questões da *accountability horizontal* não ficariam restritas à capacitação e efetividade de ações isoladas por parte de auditorias, controladorias ou tribunais de contas. Não seriam reduzidas também, dentre outros aspectos, ao critério de indicação dos agentes de *accountability*, embora isso seja nevrálgico e deva ser considerado de maneira especial quando se examina o desenho institucional.

Diferentemente das teses “minimalistas” da democracia, as análises de O’ Donnell (2007) talvez sejam as que mais aprofundaram os problemas da *accountability horizontal* como elemento necessário e indispensável à democracia, na condição de mecanismo contemporâneo que transcende a tripartição clássica dos poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário. Fator que contrabalançaria a dimensão “delegativa” e “representativa” do regime democrático.

Em primeiro lugar, assinala o autor, a democracia não deve ser reduzida ao regime político. O autor está fazendo referência às visões “minimalistas” e ‘shumpeterianas’ que, segundo ele, têm exercido forte influência na teoria democrática nas últimas três décadas. (2007: 14). Ele adverte ainda que o Estado contemporâneo não pode ser compreendido somente como um conjunto de burocracias, mas sim também pelo sistema legal (2007, pp: 14-15). Se para ele uma teoria democrática adequada deve levar em consideração as especificidades históricas de cada sociedade, deve incluir também aspectos da teoria do direito, especificamente falando de “estado de direito”.

Esse é um elemento importante na sua argumentação, considerando que a dimensão republicana talvez seja a mais incidente nos problemas da *accountability horizontal*, uma vez que os instrumentos dessa dimensão têm como objeto a fiscalização, a supervisão, o controle de ações de funcionários estatais submetidos a leis promulgadas constitucionalmente. (2007, pp: 21-22). Segundo ele, a maioria das definições de democracia tem suas origens nos países do “noroeste”, mas democracias recentes de outras regiões do planeta, a exemplo dos da América Latina, vêm percorrendo trajetórias com especificidades diversas daquelas nações. (2007: 24).

Entre as visões “minimalistas”, O’ Donnell (2007) examina trabalhos de Schumpeter, para quem democracia seria um “método” para se chegar a decisões políticas, legislativas e administrativas. (2007: 25). Citando uma frase de Schumpeter, o autor diz que é uma visão elitista: “Os eleitores devem respeitar a divisão do trabalho entre eles e os políticos que elegem (...) devem compreender que, uma vez alguém eleito, a ação política fica por conta deste...” (Schumpeter, 1975: 289-96, apud O’ Donnell, 2007: 27).<sup>29</sup>

Já Adam Przeworski (1991, 10) e Samuel Huntington (1991:7), observa O’ Donnell (2007: 28), destacam a dimensão competitiva da democracia, onde partidos ganham ou perdem eleições, e os cargos do governo são ocupados por aqueles indicados pelos vencedores. Giuseppe Di Palma diz, por sua vez, que a democracia “se baseia no sufrágio livre e limpo (...), na seleção de candidatos alternativos para os cargos e na presença de instituições políticas que regulam e garantem o papel do governo e da oposição” (Di Palma, 1990: 16, apud O’ Donnell, 2007: 29). Além deles, o autor examina ainda a visão de Larry Diamond, Juan Linz e Seymour M. Lipset (1990: 6-7). Embora com uma noção mais extensa de democracia, esses autores seguem a linha dos outros, assinalando como características a

---

<sup>29</sup> Não faz parte do escopo da presente tese discutir a teoria democrática, mas o debate contemporâneo específico sobre *accountability*. Este faz parte da teoria democrática e do debate sobre governança do Estado contemporâneo. Daí porque os diversos autores são apenas mencionados em citação do próprio O’Donnell, autor central para a nossa discussão.

competição ampla entre indivíduos e grupos para ocupar cargos, o mecanismo das eleições rotineiras e inclusão de qualquer grupo social nesse processo, além de liberdade de expressão, de imprensa e de organização. (O’ Donnell, 2007: 29).

O’ Donnell (2007) elenca também outros autores para traçar alguns aspectos da teoria democrática contemporânea, tais como Giovanni Sartori, Dietrich Rueschmeyer, Evely Huber Stephens e John Sephens, além de Philippe Schmitter, Terry Lynn Karl e Seyla Benhabib – e de Robert Dahl, cuja visão é a que mais compartilha por diferenciar a democracia política de outras formas e âmbitos do regime democrático. Sartori, por exemplo, aborda aspectos relacionados a um sistema de governo da maioria limitado pelos direitos de uma minoria e de uma “estruturação policêntrica dos meios de comunicação e sua interação competitiva” (Sartori, 1987: 98-110, apud O’ Donnell, 2007: 29). Rueschmeyer, Stephens e Stephens, por sua vez, concordando com a visão que inclui eleições limpas e rotineiras, sufrágio universal, liberdade de expressão e organização etc., são os únicos que introduzem a questão do Estado, isto é, examinam os problemas da democracia além da dimensão específica do regime.

Schmitter e Karl afirmam que “a democracia política moderna é um sistema de governo no qual os governos são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, que atuam indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes eleitos”. (Schmitter e Karl, 1993, 40, apud O’ Donnell, 2007: 30). Benhabib afirma que a democracia seria resultado de um processo de deliberação entre indivíduos “moral e politicamente iguais entre si”, agindo em liberdade e de forma racional. (Benhabib, 1996: 68, apud O’ Donnell, 2007: 31).

De acordo com O’ Donnell (2007), a democracia política tem quatro características básicas que podem ser consideradas como elementos diferenciadores de todos os demais sistemas políticos. Em primeiro lugar, eleições limpas e rotineiras, isto é, institucionalizadas, o que, significa, em segundo, o que ele chama de uma “aposta inclusiva e universalista”. Em terceiro, uma legislação que promulga e salvaguarda direitos e liberdades de um regime democrático, o que, em outras palavras, implica a estrutura de um sistema legal que exclua a possibilidade de *legibus solutus*, isto é, que impeça que funcionários e governantes fiquem acima das leis. As duas primeiras características dizem respeito ao regime e as outras, ao Estado, incluindo burocracias e, principalmente, o sistema legal. (2007: 73). Nas palavras do autor,

Horizontalmente (...) no que respeita às relações internas ao regime e ao estado, um sistema legal democrático implica que nenhum funcionário público pode escapar do controle da legalidade de suas ações (e às vezes omissões), tal como são definidas por outras instituições públicas legalmente habilitadas para exercer os respectivos controles. Em ambas dimensões, a vertical e a horizontal, o sistema legal de um regime democrático pressupõe (...) um estado efetivo; (...) não é só questão de legislação adequada, se não também de que haja uma vasta e complexa rede de instituições estatais que operam, em geral, com vistas a assegurar a efetividade de um sistema legal que é democrático (...).” (2007, pp: 73-74).



Uma das maiores contribuições de O’ Donnell (2007) para o tema da *accountability horizontal* nas novas democracias é a tese segundo a qual a democracia seria resultado da convergência, ainda que contraditória, de três correntes históricas, a saber: o liberalismo, o republicanismo e a própria democracia. Essa convergência torna-se ainda mais complexa com a formação do Estado moderno e contemporâneo, especificamente o Estado de base territorial de grandes dimensões. A importância de se pensar o conceito de *accountability horizontal* nessa perspectiva é que, segundo o autor, as ações de transgressão ou corrupção de agentes estatais podem afetar as três primeiras esferas relacionadas àquelas correntes (democracia, republicanismo e a própria democracia):

Uma, a democracia, se ressentir, por exemplo, de decisões que cancelam a liberdade de associação ou introduzem a fraude nas eleições. Estas são ações importantes e preocupantes, mas não as considerarei porque implicam a abolição da poliarquia e, portanto, a exclusão do caso em questão do conjunto que aqui analiso. Outra esfera é a liberal, infringida quando, digamos, as instituições estatais transgridem, ou permitem a atores privados transgredir liberdades e garantias liberais (direitos humanos), como a inviolabilidade de domicílio, a proibição da violência doméstica e a tortura, o direito de cada pessoa a um juízo razoavelmente imparcial e outras similares. A terceira esfera afetada é, por suposto, a republicana. Trata-se de ações de funcionários que, eleitos ou não, em sua maioria ocupam altos cargos no estado ou no regime. Estas ações implicam séria depreciação das exigências que os impõe a tradição republicana: vale dizer que se subordinam à lei e/ou que deem clara prioridade aos interesses públicos, não aos privados.” (2007, pp: 99-100).

O’ Donnell (2007) se diz distante da maioria das análises contemporâneas segundo as quais as democracias seriam regimes tensionados no sentido do liberalismo se contrapondo à democracia ou no do liberalismo contra o republicanismo. A convergência dessas correntes históricas, segundo ele, é contraditória porque seus princípios são muitas vezes incompatíveis, imprimindo às democracias contemporâneas “suas características dinâmicas e abertas” (2007, pp: 88-89). O autor se refere ao componente liberal como a noção de que certos direitos não podem ser objeto de ação de nenhum poder, menos ainda o de governos; já o republicano diz respeito à área em que a devoção ao bem público está imbricada na ideia de que o melhor desenvolvimento humano se dá na esfera pública e não privada.

Uma das contradições subjaz na necessidade do liberalismo de ter como referência a esfera pública para garantir certos direitos privados. Por sua vez, a democracia é, segundo O’ Donnell, monista, não dualista, vale dizer, não reconhecendo limites válidos entre a esfera pública e a esfera privada. A democracia, diz ele, não exige que “os cargos públicos sejam ocupados por pessoas particularmente virtuosas ou dedicadas; pelo contrário, os procedimentos democráticos canônicos, a alternância por eleição (ou sorteio), pressupõem, em termos gerais, que todos estão igualmente qualificados para desempenhar esses papéis.” (2007: 90).

Embora valorizem e tracem de maneira diferente, o corte dualista entre público e privado levantado pelo liberalismo e o republicanismo implica a ideia de limites ou fronteiras que deveriam ser rigorosamente reconhecidos. Este dualismo levou o liberalismo e o republicanismo a adotar o mecanismo da representação política; como, por seu lado, o monismo da democracia – em sua prática ateniense e como Rousseau concluiu em função de suas premissas democráticas – é estranho, se não hostil, a ideia mesma de representação. A

orientação dos direitos e das obrigações também é diferente: o liberalismo basicamente atribui direitos a indivíduos situados na esfera privada; o republicanismo basicamente atribui obrigações a indivíduos que se desempenham na esfera pública; e a democracia basicamente afirma o direito positivo à participação nas decisões do demos.” (2007: 91).

O autor sugere que, apesar das contradições e dilemas, a convergência não deixa de ser um fenômeno importante: a democracia com sua dimensão de igualitarismo; o liberalismo com seu compromisso de proteção das liberdades; e o republicanismo com seu rigor em relação às obrigações dos governantes. A convergência diz respeito a um aspecto crucial da democracia e o Estado constitucional, o chamado estado de direito. (2007: 91). A questão do Estado, com suas burocracias e sistemas legais, por sua vez, acaba ficando imbricada nessa convergência com o constitucionalismo moderno, a partir do surgimento e desenvolvimento simultâneos, por assim dizer, primeiro do liberalismo e do capitalismo, e, posteriormente, da democracia com o republicanismo. “O sistema legal é uma das dimensões constitutivas do estado. O segundo ponto é outra cara do estado: suas burocracias, sedes cruciais dos recursos de poder que se mobilizam quando, entre outras coisas, entram em jogo os temas da *accountability horizontal*.” (2007: 95).

Segundo ele, a efetividade da *accountability horizontal* está condicionada à existência de instituições estatais autorizadas a realizar a fiscalização, tendo autoridade instituída para essa finalidade, mas não só isso. Para que seu trabalho tenha resultado são necessários mecanismos que formem uma rede composta por outros setores dentro do próprio Estado. Nas *poliarquias* contemporâneas, essas instituições incluem os clássicos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além das organizações de supervisão, *ombudman*, controladorias, auditorias gerais, cortes de contas e similares. “Uma *accountability horizontal* efetiva não é produto de instituições isoladas, senão de redes de instituições que incluem em cima, porque é ali onde se fecha com a última palavra todo o sistema legal constitucional, tribunais (incluídos os supremos) comprometidos com essa *accountability*.” (2007, pp: 101-102).

As análises de O’ Donnell e outros autores enfatizam a necessidade de serem claras as fronteiras entre as instituições. Nesse sentido, o constitucionalismo moderno teria fornecido os princípios normativos para que poderes clássicos, por exemplo, ajam de maneira superposta entre em si, interferindo-se mutuamente, mas não transgredindo seus limites. “No nível das três principais instituições da *poliarquia*, como tem assinalado Bernard Manin, a sabedoria dos constituintes federalistas nos Estados Unidos propiciou não só a mecânica divisão de poderes proposta por seus opositores, senão também instituições que se superpõem parcialmente em sua autoridade.” (2007: 103).

A chamada “democracia delegativa”, segundo O’ Donnell, faz com que os líderes eleitos e os indicados para o Poder Executivo, na medida em que suas administrações são

exitosas, respondendo às demandas de quem os elegeu, tendam a realizar esforços para neutralizar as ações e a própria existência das organizações de *accountability*. Em outras palavras, ficam com fortes incentivos para fazer a “lógica monista do demos” se articular com a lógica da delegação. (2007, pp: 103-104).

Outro problema apontado pelo autor diz respeito à dimensão territorial de alguns países e seu federalismo, fatores que podem propiciar dificuldades de controle diante de poderes locais em relação ao poder central. O peso do liberalismo e do republicanismo nas sociedades, segundo O’ Donnell (2007), e, portanto, das formas de *accountability*, depende da trajetória de cada país e da maneira como essas tendências se configuraram ao longo da história.

Segundo ele, todos os tipos de *accountability* são importantes para um bom funcionamento do regime democrático, sendo prioritária a *vertical*, que é a realização de eleições rotineiras e institucionalizadas. Sem esse mecanismo não haveria possibilidade de afastar governantes que não cumpriram suas promessas ou que lesaram os cofres públicos. “Mas é errôneo equiparar prioridade lógica à preeminência fática”, diz O’ Donnell (2007: 13). Isso porque as investigações sobre os problemas mais amplos da democracia e os aspectos específicos dos vários tipos de *accountability* iluminam uns e outros nas interações entre esses mecanismos.

O’ Donnell (2007) usa o termo *accountability horizontal de balance* para designar o exercício por parte de alguns dos três poderes clássicos – Executivo, Legislativo e Judiciário. Segundo ele, originalmente o que se temia nos Estados Unidos e em outros países eram os excessos do Poder Legislativo. Posteriormente, a preocupação se voltou para o excessivo poder do Executivo com o grande crescimento do aparato estatal. Os temores eram em relação à transgressão por parte do Executivo, bem como com a corrupção praticada por políticos e funcionários não eleitos, dominando a máquina pública.

Para o autor, entre as limitações para uma efetiva *accountability* por parte das organizações de *balance*, está a tendência à atuação de maneira reativa e intermitente em relação a transgressões de outras instituições. Outro aspecto é que conflitos entre os clássicos Poderes de Estado tendem a ser dramáticos com altos custos políticos. Nesse sentido, em terceiro lugar, esses conflitos acabam sendo percebidos – e frequentemente são de fato – como de razão partidária, clientelista ou corporativista.

Por último, seus mecanismos de atuação acabam sendo toscos diante da complexidade das instituições públicas do mundo contemporâneo. Em contrapartida, as agências especializadas em *accountability horizontal*, tais como controladorias, auditorias, cortes de contas e outras, são proativas e contínuas em suas tarefas, isto é, existem e funcionam especificamente para cumprir com a finalidade da fiscalização e controle. Consequentemente,

podem ser eficazes para prevenir ou desestimular práticas corruptas, agindo com base em critérios profissionais e técnicos, e não partidários ou “políticos” no sentido de atender ou contrariar interesses clientelistas. Por último, talvez o ponto mais importante diante das demandas do mundo contemporâneo, o caráter permanente de suas ações confere a esse tipo de organização uma capacidade não só de reunir grande quantidade de informações de diferentes setores da administração pública como também de examinar as questões complexas das políticas mais gerais dos governos. (O’ Donnell, 2007: 125).

### **1.3 – A análise institucionalista na perspectiva do pragmatismo político**

O que interessa para a presente análise são os conceitos de instituição e os elementos do que se considera como uma teoria do desenho institucional (Goodin). Não faz parte dessa abordagem, portanto, as diferenças entre o institucionalismo clássico e os chamados novos institucionalismos.<sup>30</sup> Antes, porém, faz-se necessário sublinhar uma questão importante do chamado novo institucionalismo na ciência política. De acordo com Goodin (2003), um dos problemas centrais da vida política seria o desequilíbrio provocado pela ‘intransitividade’ do voto da maioria. O suposto equilíbrio sugerido pelo novo institucionalismo na ciência política seria derivado de dispositivos institucionais tais como as comissões permanentes do Poder Legislativo, o parlamentarismo, o sistema bicameral e o controle judicial, dentre outros.

De acordo com esse institucionalismo, instrumentos desse tipo “podem assegurar em ocasiões um ‘equilíbrio induzido pela estrutura’ em situações tais que nenhum outro seria possível”. (Goodin, 2003: 26). O autor resume as principais proposições sobre o novo institucionalismo, que podem ser agrupadas da seguinte maneira. Em primeiro lugar, atores e grupos agem em contextos com restrições impostas pelo passado, construídos e remodelados ao longo do tempo. Em segundo lugar, essas restrições também constituem referências vantajosas por estabelecerem marcos de atuação, uma vez que esses mesmos fatores de restrição acabam configurando desejos, preferências e motivações de indivíduos e grupos. Em terceiro, essas restrições têm raízes históricas que dizem respeito à divisão e

---

<sup>30</sup> Goodin (2003), Hall e Taylor (2003), Offe (2003) e outros autores sumarizam as diferenças entre o institucionalismo clássico e os novos institucionalismos. O clássico atribuía uma primazia às instituições como determinantes do comportamento dos indivíduos, a exemplo dos estruturalistas funcionalistas. Já os novos institucionalismos, combinando aspectos dos clássicos, sugerem uma visão na qual as influências são recíprocas entre instituições e indivíduos. Nas palavras de Offe (2003), “a relação entre as instituições e as normas sociais não é unilateral, mas sim recíproca e cíclica. Os atores sociais geram, avaliam e sancionam instituições, e estas, por sua vez, conferem aos agentes sociais capacidade para apreciar as normas sociais.” (2003: 252). Já na economia o paradigma neoclássico tem como tradição a visão que implica a existência de agentes livres dentro de um mercado numa realidade idealizada. Goodin (2003) lembra que esse paradigma predominou durante muito tempo no século XX fornecendo referências de fundamentos da microeconomia para os fenômenos macroestruturais. Entretanto, segundo ele, Douglas North, Oliver Williamson e Coase teriam marcado o ressurgimento do interesse pela economia institucional, numa reação contra o individualismo da microeconomia. Conforme observa Goodin (2003), o novo institucionalismo na economia mostra que a existência do chamado mercado livre “pressupõe uma estrutura institucional prévia (...)”. As instituições reduzem os custos de transação e possibilitam os intercâmbios, viabilizando o comércio. (Goodin, 2003: 23). “Estrutura institucional prévia” significa olhar também para o passado como elemento condicionante das ações e escolhas dos atores sociais.

compartilhamento de recursos de poder distintos em relação a indivíduos e grupos. Por último, apesar das restrições pelo contexto social, ações individuais e de grupo “constituem a força motriz que guia a vida social”. (2003, pp: 35-36).

John Rawls (2008) define instituição como um sistema público de normas sobre cargos e funções com direitos e deveres, poderes e imunidades, etc. “Essas normas especificam que certas formas de ação são permissíveis e outras, proibidas; e estipulam certas penalidades e defesas, e assim por diante, quando ocorrem transgressões.” O autor sugere como exemplos de instituições “jogos e ritos, julgamentos e parlamentos, mercados e sistemas de propriedades”.

Segundo ele, as instituições poderiam ser consideradas de duas maneiras: como uma situação abstrata, isto é, como potencialidade de conduta e de práticas expressas por normas e como “a efetivação dos atos especificados por essas leis no pensamento e na conduta de certas pessoas em determinado momento e lugar.” Nessa concepção, as instituições parlamentares, por exemplo, seriam definidas por um sistema de normas ou por “uma família de tais sistemas, para permitir variações”. Rawls observa que a instituição – portanto, a estrutura básica da sociedade – é um sistema público de normas, isto é, “que todos nela envolvidos sabem o que saberiam se tais normas e sua participação nas atividades que essas normas definem fossem resultantes de um acordo.” (pp: 66-67)

Essa definição de instituição é útil para nossa análise porque, numa analogia com as noções *rawlseanas* de “estrutura básica da sociedade”<sup>31</sup> e “família de instituições” na discussão que o autor empreende sobre os princípios da justiça social, a presente tese sugere analisar a *accountability horizontal* – objeto do debate contemporâneo da teoria democrática e com determinadas atribuições conferidas às cortes de contas brasileiras –, como elemento da estrutura básica do Estado contemporâneo. Elemento também, portanto, pertencendo a uma “família” de outras instituições, daí a utilidade do pragmatismo político, especificamente em relação ao seu princípio contextualista.

Já os elementos teóricos do desenho institucional são discutidos ao longo da tese respectivamente a cada aspecto que consideramos relevante do objeto em análise. Para

---

<sup>31</sup> “O objeto primeiro dos princípios da justiça social é a estrutura básica da sociedade, a organização das principais instituições sociais e um esquema único de cooperação. Vimos que esses princípios devem reger a atribuição de direitos e deveres dentro dessas instituições e definir a distribuição apropriada de benefícios e dos encargos da vida social. Não devemos confundir os princípios de justiça para instituições com os princípios que se aplicam a indivíduos e a seus atos em determinadas circunstâncias. Esses dois tipos de princípios se aplicam a objetos distintos e devem ser discutidos em separado.” (2008: 65-66). Rawls adianta assim uma questão que está relacionada ao que outros autores discutem sobre “moralidade institucional e atribuição de responsabilidades”, conforme veremos adiante em relação ao critério de indicação dos dirigentes das cortes de contas. Em suma, a discussão propõe que a moralidade institucional não pode ser compreendida da mesma maneira que se compreende a moralidade dos indivíduos.

Bobrow y Drysek (1987)<sup>32</sup>, “desenho institucional consiste numa forma de promover resultados valiosos que funcionem, num determinado contexto, como instrumentos de base para a ação”. Sem usar a expressão pragmatismo, os autores estão se baseando em dois de seus princípios básicos, a saber – o consequencialismo (ação para “promover resultados”) e o contextualismo (“que funcionem num determinado contexto”). Já um terceiro princípio – o antifundacionalismo – nos serve como instrumento para contestar certos dogmas correntes no senso comum e num certo positivismo jurídico em relação ao objeto em análise.<sup>33</sup>

São duas as razões para essa articulação metodológica envolvendo o institucionalismo – com prioridade em relação aos elementos da teoria do desenho institucional –, e o pragmatismo político. Antes lembremos que nosso problema central é procurar responder se a *accountability horizontal* conferida aos tribunais de contas brasileiros tem contribuído para que esses órgãos funcionem como avaliadores de políticas públicas e, portanto, para o aprimoramento da democracia, conforme propõe O’Donnell. Como vimos, as complexas relações entre *accountability* e políticas públicas têm sido objeto do debate contemporâneo dentro da teoria democrática.

Em primeiro lugar, a análise institucionalista nos auxilia nas inferências sobre os elos entre passado e presente do fenômeno analisado, dentre outros aspectos. Não no sentido explanatório de uma causalidade diacrônica, mas da interpretação das configurações circunstanciais possíveis do objeto. Além disso, como dito anteriormente, os elementos da teoria do desenho institucional servem como “guias” para iluminar aspectos relevantes desse mecanismo específico de *accountability horizontal*. Em segundo, o pragmatismo político fornece dois princípios que contribuem para essa análise – o contextualismo e o consequencialismo. Estes nos ajudam a direcionar o olhar sobre o objeto a partir de contextos específicos e seus resultados potenciais e práticos para o desenho e redesenho institucional na sua contingência histórica. Nesse sentido, em vez de analisar o objeto como se fosse um fenômeno autônomo, independente de outros, o trabalho propõe uma reflexão sobre os nexos com a estrutura institucional mais ampla do Estado e do sistema político. Veremos que passado e presente não se delineiam de uma forma evolutiva num sentido teleológico, não sendo ligados, portanto, por um fio condutor previsível em termos de causalidade.

Exemplo da contribuição do debate contemporâneo sobre *accountability* articulado à análise institucionalista, com base no pragmatismo político, é a proposta da presente tese de considerar necessário compreender os tribunais de contas levando-se em conta a opção pela

---

<sup>32</sup> Apud Godin (2003).

<sup>33</sup> Thamy Pogrebinski sistematizou esses princípios (consequencialismo, contextualismo e antifundacionalismo) em seu livro *Pragmatismo: Teoria Social e Política*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

forma federativa da República, dentre outros aspectos do sistema político. O que a presente pesquisa constatou sobre o contexto da trajetória de formação do Estado brasileiro contemporâneo corrobora as questões postas por diversos autores da teoria democrática sobre *accountability* no que diz respeito à interpenetração das dimensões técnicas, financeiras, administrativas e políticas do objeto em análise. Isso ficou evidenciado principalmente nos debates constituintes de 1934 e 1946, marcos emblemáticos da clivagem institucional mais ampla das diversas estruturas do Estado.

Do pragmatismo, um autor clássico<sup>34</sup> e outro contemporâneo são os que mais interessam para o presente trabalho pelas diferenças de pensamento sobre o processo democrático: John Dewey e Richard Posner. Diferenças que, a nosso juízo, traduzem a controvérsia contemporânea sobre o caráter de representação e delegação da democracia, aspectos cruciais do sistema político que tem como subconjunto (O’Donnell) os mecanismos de *accountability horizontal* fora da tripartição *montesquiana* de poderes. Traduzem também as tensões entre republicanismo e liberalismo, os quais, segundo O’Donnell, seriam tendências históricas convergentes e não divergentes na trajetória da democracia, mesmo numa dinâmica marcada por tensões aparentemente insolúveis. Se o primeiro acredita na democracia deliberativa baseada na discussão de ideias (“democracia epistêmica”), o segundo anuncia-se como mais realista, acompanhando Schumpeter na noção de que a ilusão deliberativa esconderia uma “democracia de elites”.

Para uma diferença marcante em relação à concepção elitista, as palavras de Dewey são emblemáticas: “As mesmas forças que trouxeram as formas democráticas de governo, o sufrágio universal (...) também trouxeram as condições para os ideais humanos que demandam a utilização do governo como instrumentalidade genuína de uma sociedade inclusiva e fraternalmente de associação pública.” (1993: 183). Além disso, ao misturar ciência e política, a proposta *deweyana* é neutralizar a possibilidade de interpretação do pragmatismo como algo meramente utilitarista, sem ética e contra a democracia. Conforme observa Caspary (2000), a questão central de Dewey é a interação para fins de resolução do

---

<sup>34</sup> O pragmatismo surgiu no fim do século XIX nos Estados Unidos entre estudantes que se reuniram no irônico “Clube Metafísico”. Seus fundadores – Charles Sanders Peirce, William James e John Dewey – propunham uma atitude de confronto com os dogmas e fundações do pensamento da filosofia tradicional. Ao desembarcar na Europa na primeira metade do século passado, o pragmatismo originou diversas correntes em diferentes campos da ciência, nos estudos de linguagem, na política, nas artes e na cultura. Não caberia dentro dos limites desse trabalho aprofundar as controvérsias entre os diferentes pragmatismos existentes nos Estados Unidos e na Europa, bem como no Brasil, tais como o pensamento do “neopragmatista” Richard Rorty; o “pragmatismo cotidiano ou legal” de Richard Posner; o “pragmatismo radical” de Roberto Mangabeira Unger; o “pragmatismo relativista não-cético” de Schiller; o “pragmatismo mágico” dos italianos Giovanni Pappini e Guiseppe Prezzolini; o “pragmatismo lógico” de Geovanni Vailati e Mario Calderoni; e o “pragmatismo fundacional-coerentista” de Susan Haack, dentre outros. No Brasil, Anísio Teixeira foi o principal expoente do pragmatismo *deweyano* na área da educação, durante os anos 1950 e 1960. Eclipsado durante muitos anos, o pragmatismo político está sendo reabilitado por alguns estudos, dentre os quais o de Pogrebinschi (2005) e os realizados há 15 anos pelo Centro de Estudos do Pragmatismo do Programa de Estudos Pós-Graduados em Filosofia da PUC de São Paulo.

conflito. Para este autor, “a ideia democrática demanda, de uma forma geral, a liberação das potencialidades dos membros do grupo (...). É através do conflito que as pessoas contribuem para o aprendizado de umas e outras” (apud Caspary, 2000: 13).

Dewey assume-se como pluralista e liberal, mas não um liberal clássico. Segundo Caspary (2000), o pragmatista norte-americano seria um liberal moderno e progressista mais próximo de Rawls, no sentido de que os cidadãos entram em discussão frutífera sem acordo prévio sobre o que constitui justiça ou razoabilidade.<sup>35</sup> Para o autor, a construção da comunidade democrática implicaria, em primeiro lugar, a convivência de pessoas conscientes como indivíduos “políticos”. Em segundo lugar, a política seria um movimento social como jogo de interesses de grupos no exercício e na busca pelo poder. Isso, por sua vez, significa que a política é um processo que aperfeiçoa os instrumentos para a resolução do conflito, bem como a comunicação e elaboração de decisões por consenso.

Em quarto lugar, a política democrática é uma experimentação social como aprendizado progressivo em diferentes campos da vida, não só no sistema das instituições políticas do Estado. Em quinto, indispensável a existência do que chama de um “jornalismo cívico” ou “teledemocracia”. Além desses pontos, a política democrática exercita também a política da teoria, como concepção emancipacionista da política, da ciência, da ética, da estética e da educação. Assim, na cultura, a democratização da arte qualificaria esteticamente a vida cotidiana, fazendo da arte um instrumento para incentivar a imaginação moral e o engajamento político. (Caspary, 2000, pp: 174-175).

Richard Posner<sup>36</sup> (2010) é crítico do pragmatismo clássico dos que fundaram o *Clube Metafísico* no fim do século XIX. Ele defende uma espécie de “pragmatismo cotidiano” ou “pragmatismo legal”. Embora sendo uma voz da magistratura, seu pensamento problematiza as questões para além do direito positivo, sendo útil para uma análise sobre desenho institucional que não se reduza à mera leitura textual das normas. Os pragmatistas clássicos, segundo ele, embora combatam os dogmas e a metafísica, não chegam a ser uma ruptura com a tradição. Para Posner, ser pragmático independe do próprio pragmatismo. Este, segundo ele, pode encorajar juízes a avaliar situações com base num critério “do que funciona” em vez de sua correspondência com a verdade, o direito natural ou outro princípio abstrato.

Ele adverte, porém, que a adjudicação pragmática não é sempre decidir um caso pensando nas melhores consequências imediatas. “Tal abordagem seria não pragmática ao

---

<sup>35</sup> Uma referência ao conceito de “posição original” de John Rawls. Sobre essa discussão, ver RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, pp: 21-22.

<sup>36</sup> O autor é juiz federal de um tribunal de recursos dos Estados Unidos.



desconsiderar as consequências sistêmicas (...)”. (2010: 48). Para ele, não existe procedimento analítico que diferencie o raciocínio legal de qualquer outro raciocínio prático. “Os juízes sabem coisas que os leigos não sabem. (...). Mas não há diferença intrínseca fundamental entre como um juiz aborda um problema legal e como um empresário aborda um problema de produção ou marketing (...)”. (2010, pp: 56-57).

O autor define o “pragmatismo legal” como uma atitude que procura olhar para frente, diferentemente do formalismo que fundamenta a legitimidade de suas ações, no caso, uma decisão judicial, por exemplo, com base numa norma ou princípio já estabelecido. O formalista assumiria uma abordagem do poder do passado sobre o presente. Mas, o pragmatista legal, segundo Posner (2010), não despreza o passado, uma vez que o pragmatismo “valoriza a continuidade com promulgações e decisões passadas porque tal continuidade é de fato um valor social, mas não porque tenha um sentido de dever para com o passado.” (2010, pp: 55-56).

A tentativa de Dewey de juntar ciência e política na sua concepção de “democracia epistêmica” é o ponto de partida para Posner (2010) discutir os conceitos de democracia deliberativa (representativa) e o de democracia *schumpeteriana* de elites. Dewey, segundo Posner, não usava a expressão “democracia deliberativa”, mas era isso o que queria denotar também com o aspecto “epistêmico” da democracia política. Posner (2010) é totalmente cético quanto à possibilidade da adoção pelos eleitores e do público em geral da ética científica como uma exigência da democracia. Para ele, a democracia deliberativa é idealista e teórica, fora da realidade. Já a “democracia de elites”, de Schumpeter, seria a forma pragmática, realista e cínica. Assim mesmo descrita, é a forma mais próxima da realidade dos Estados Unidos, segundo ele.

A democracia deliberativa seria inoperável e a *schumpeteriana*, mais realista por rejeitar a “idealização pueril da conversação infinita”. (2010: 111). A primeira é a democracia de ideias, na verdade, segundo Posner, ideias de elites, “o que as pessoas querem em oposição ao que os teóricos políticos pensam que elas deveriam querer, ou sob diferentes (melhores) condições sociais ou políticas, quereriam.” (2010, pp: 128-129). Já a “democracia de elites” seria mais realista, incentivando o comprometimento e a troca de favores entre grupos.<sup>37</sup>

Para Posner, não haveria um abismo muito largo entre a democracia deliberativa e a democracia *schumpeteriana*. Estaria havendo, isto sim, uma tendência das duas se fundirem num nível prático e cotidiano. Posner, porém, ressalva que Schumpeter desconsiderou a

---

<sup>37</sup> O conceito de Schumpeter foi apresentado em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942) como sendo um “método” mais do que um ideal de cultura política. Método em que grupos disputam o poder competindo pelo voto de quem não participa desse processo.

concorrência institucional (entre poderes) e a própria expansão de um governo profissionalizado, com suas complexidades econômicas, tecnológicas e sociais. (2010: 152). Em outras palavras, desconsiderou, a nosso juízo, o que O' Donnell observa sobre a necessidade de uma “rede de *accountability*” na democracia contemporânea.

## Capítulo 2 – Modelos de controle externo e mimetismo institucional

---

São basicamente dois os modelos de controle externo adotados por diferentes nações, com especificidades em sua trajetória histórica: os tribunais de contas, originários na Europa Continental, e as controladorias ou auditorias, características dos países de língua inglesa, como os Estados Unidos e o Reino Unido, dentre outros. Mesmo órgãos de um mesmo modelo possuem singularidades e diferenças. Em alguns casos, a instituição é vinculada ao Poder Legislativo ou ao Judiciário. Em outros, é independente, como no Brasil, apesar da crença equivocada e generalizada, como veremos na presente pesquisa, de que o Tribunal de Contas seja um órgão do Parlamento.<sup>38</sup>

### 2.1 – Experiências internacionais de accountability horizontal

Enquanto na Europa, o tradicional modelo da corte de contas permaneceu em muitos países num contexto de mudança institucional da segunda metade do século XX, a exemplo da criação do próprio Tribunal de Contas da União Europeia – nos Estados Unidos, uma nova agência fiscalizadora foi instituída nos anos 1920, numa estrutura institucional mantida desde o século XVIII. Os dois modelos acabaram sendo adotados por diferentes países, independentemente de sua influência latina ou anglo-americana, com singularidades, hibridizações e novas formas de estruturação e composição.

Na maioria dos países, esses órgãos adotam princípios que foram disseminados por organismos representantes das chamadas “Instituições Superiores de Controle”, tais como autonomia para fiscalização e preceitos baseados nos parâmetros da eficiência, eficácia, economicidade e legitimidade dos gastos públicos<sup>39</sup>. O presente capítulo apresenta alguns exemplos desses dois modelos de forma resumida.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Ver, dentre outros trabalhos, FIGUEIREDO, Argelina Cheirub (2001). “Instituições e Política no Controle do Executivo” *In: DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, 2001, pp. 689 a 727. Seu artigo faz excelente análise de mecanismos de fiscalização e controle dos parlamentares sobre o Poder Executivo, mas, na página 709, comete o equívoco de se referir ao Tribunal de Contas da União como pertencendo “formalmente” ao Poder Legislativo. Essa crença disseminada em diferentes arenas sociais, não só na academia, revela a existência de poucos estudos sobre o desenho institucional do órgão, principalmente, entre os cientistas políticos.

<sup>39</sup> Alguns desses organismos são a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), o Comitê Internacional de Práticas de Auditoria da *Internacional Federation of Accountants* (IFAC), o *Government Accountability Office* (GAO), o *Institute of Internal Auditors* (IIA) e o Tribunal de Contas da União Europeia (TCCE). De acordo com as *Normas de Auditoria Governamental Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro* (NAGs), os princípios são definidos da seguinte maneira. **ECONOMICIDADE**: “refere-se à alternativa mais racional (binômio preço x qualidade) para a solução de um determinado problema. Quando relacionado às aquisições, refere-se à oportunidade de redução de custos na compra de bens ou serviços, mantendo-se um nível adequado de qualidade.” **EFETIVIDADE**: “refere-se ao resultado real obtido pelos destinatários das políticas, dos programas e dos projetos públicos. É o impacto proporcionado pela ação governamental.” **EFICÁCIA**: “diz respeito ao grau de realização de objetivos e de alcance das metas.” **EFICIÊNCIA**: “racionalidade com que os recursos alocados a determinados programas governamentais são aplicados. Refere-se à extensão em que a unidade econômica maximiza seus benefícios com um mínimo de utilização de tempo e recursos. Preocupa-se com os meios, os métodos e os procedimentos planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização dos recursos disponíveis.” Um quarto conceito foi introduzido recentemente na literatura dos tribunais de contas, **EQUIDADE**, definido como “princípio pelo qual

**a) França<sup>41</sup>**

Criado em 1807 por Napoleão Bonaparte, o Tribunal de Contas atua como órgão independente do Legislativo e Executivo. Seguindo uma política de descentralização, em 1982, foram criadas 25 câmaras regionais. Controla tanto as empresas públicas como as privadas que recebem subsídios governamentais. Embora não seja vinculado ao Poder Legislativo, o órgão o auxilia com relatórios enviados às comissões de finanças e assuntos sociais. Seus membros são recrutados através da Escola Nacional de Administração e seus magistrados são vitalícios no exercício da função. O tribunal tem um caráter administrativo e não jurisdicional. Produz relatórios de contas e de qualidade da gestão enviados ao Parlamento e ao Presidente da República.

**b) Itália<sup>42</sup>**

O Tribunal de Contas foi criado em 1862 e faz parte da estrutura do sistema judiciário, Este é dividido em duas partes: uma referente à *jurisdição comum* para os processos civis e penais; e outra, às *jurisdições especiais*, tais como a própria corte de contas, os tribunais administrativos regionais, os tribunais militares e o Tribunal Constitucional. Os atos administrativos são controlados em primeira instância pelos tribunais administrativos e, em segunda instância, pelas seções jurisdicionais do Conselho de Estado e do Conselho de Justiça Administrativa da Região da Sicília. Os juízes administrativos distinguem-se dos magistrados comuns e têm um órgão administrativo autônomo. Dois de seus membros são eleitos pela Câmara dos Deputados e dois pelo Senado, por maioria absoluta, entre professores catedráticos de Direito ou advogados com 20 anos de experiência. Exercem mandato de quatro anos não renovável. O órgão controla a legalidade dos atos do Governo na gestão orçamentária e financeira.

---

os responsáveis pela Administração Pública utilizam de forma imparcial os recursos que lhe são colocados à disposição pela própria comunidade, a fim de garantir da melhor maneira a justiça social, satisfazendo ao interesse público.”

<sup>40</sup> As informações sobre os órgãos dos diversos países foram retiradas dos seus sítios eletrônicos da internet.

<sup>41</sup> Fonte: <http://www.comptes.fr/> Informações retiradas de <http://www.tcm.rj.gov.br> Acesso em 21/9/2013.

<sup>42</sup>Fonte: <http://www.corteconti.it/#from-www.ambitojuridico.com.br> Acesso em 21/9/2013.  
[http://ec.europa.eu/civiljustice/org\\_justice/org\\_justice\\_ita\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_ita_pt.htm)

**c) Bélgica<sup>43</sup>**

O Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo, exercendo o controle contábil, orçamentário e financeiro do Estado federal, das comunidades e regiões. Seus 12 magistrados são eleitos pela Câmara dos Deputados. Os acórdãos podem ser encaminhados ao Tribunal de Cassação no caso da violação das diversas legislações. Todas as ordens de pagamento estão sujeitas ao visto prévio do Tribunal para que possam ser realizadas pelo tesouro. Se houver recusa do registro, o assunto é examinado pelo Conselho de Ministros que decide a questão, o Tribunal de Contas aprovando o caso com ressalvas. O órgão tem caráter jurisdicional na auditoria financeira e no controle da legalidade. É dividido em duas câmaras (uma de língua francesa e outra, holandesa) compostas por um presidente e quatro “conselheiros”. Seus quadros técnicos e de apoio totalizam 608 funcionários divididos entre os que dominam os idiomas francês e holandês.

**d) Portugal<sup>44</sup>**

O modelo adotado é o Tribunal de Contas, definido como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas (...)”, conforme a legislação maior do país. Considerado um tribunal como os outros, porém com a especificidade de ser também “tribunal financeiro” da administração pública. O órgão faz fiscalização prévia, concomitante e posterior com base em critérios de economicidade, eficiência e eficácia. Realiza também auditorias operacionais, integradas, além de auditorias de sistemas e ambientais, dentre outras. É composto por 18 juízes, com direitos e prerrogativas idênticos aos do Supremo Tribunal de Justiça, sendo recrutados por concurso público. Embora seja um órgão independente, seu principal relacionamento institucional se dá com o Poder Legislativo, ao qual se destinam seus atos e julgamentos. O Parlamento faz a tomada de contas gerais do Estado somente mediante o parecer do Tribunal de Contas.

**e) México<sup>45</sup>**

O controle externo dos recursos públicos é realizado pela Auditoria Superior da Federação (ASF), órgão vinculado ao Poder Legislativo. A instituição faz parte também do Sistema Nacional de Fiscalização, assim como outros organismos, como a Secretaria da Função Pública, os órgãos de controle interno das entidades da administração federal e da Procuradoria Geral da República, dentre outros. O Auditor Superior da Federação é eleito pela

---

<sup>43</sup> Fonte: <https://www.courdescomptes.be/EN/> Acesso em 21/9/2013.

<sup>44</sup> Fonte: <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta.shtm> Acesso em 21/9/2013.

<sup>45</sup> Fonte: <http://www.asf.gob.mx/Section/81> Acesso em 21/9/2013.

maioria da Câmara dos Deputados. Os relatórios do órgão são sigilosos e só se tornam públicos pelo Poder Legislativo, ao qual é destinado o trabalho de fiscalização realizado pela Auditoria. A análise das contas acontece sempre *a posteriori*, não tendo o órgão poder para intervir ou modificar projetos ou programas de políticas públicas. O Auditor Superior tem poder de impor sanções econômicas relativas a eventuais ressarcimentos ao erário, bem como para solicitar informações e apresentar queixa-crime ao Procurador-Geral. Apesar de ser um órgão do Poder Legislativo, a Auditoria tem autonomia técnica e gerencial e poder para impor multas e outras penalidades. Pode ainda estabelecer normas, procedimentos e métodos e sistemas de contabilidade para a auditoria das receitas e despesas dos três poderes e demais órgãos governamentais federalizados.

**f) Argentina<sup>46</sup>**

A Argentina é um caso de mudança institucional recorrente. Os primeiros mecanismos de controle externo foram as comissões revisoras do Poder Legislativo, no século XIX. A Comissão Revisora das Contas Gerais da Nação, de 1878. Foi substituída em 1900 por duas outras comissões. O *Tribunal de Cuentas de la Nación* foi criado em 1956 com caráter de controle jurisdicional. Em 1974, houve reformulações para que sua gestão se adaptasse à criação da Corporação de Empresas Nacionais, *holding* de empresas públicas. Quatro anos depois, esse organismo foi dissolvido e substituído pela *Sindicatura General de Empresas Públicas* (SiGEP), entidade de administração descentralizada. Até o início da década de 1990, os negócios da fazenda pública estavam submetidos ao controle desse organismo e do Tribunal de Contas. O país também tem os tribunais de contas das províncias. O governo Menem extinguiu o Tribunal de Contas e criou a *Auditoria General de la Nación*, mas manteve as cortes de contas das unidades federativas. A exemplo de outras nações, a *Auditoria General de la Nación* é um órgão técnico subordinado ao Congresso Nacional. Essa mudança ocorreu num contexto de crise, depois que, durante a transição democrática, o governo de Raúl Alfonsín preservou a autonomia e fortaleceu esse órgão de controle externo. Ao assumir o governo, no entanto, Menem promoveu a reforma constitucional, neutralizando o tribunal, que tinha quatro dos seus cinco membros nomeados por Alfonsín. A AGN foi criada pela Lei 24.156 de 1992, virando objeto constitucional dois anos depois.

---

<sup>46</sup> Fonte: [http://www.agn.gov.ar/n\\_agn.html](http://www.agn.gov.ar/n_agn.html) Acesso em 22/9/2013.

### g) Uruguai<sup>47</sup>

O Tribunal de Contas tem origem na Comissão de Contas que era nomeada anualmente pelo Poder Legislativo, conforme lei de 1834. Legislações de 1853 e 1880 mantiveram a função do controle externo da gestão financeira no âmbito do Parlamento. A Constituição de 1967 conferiu as atribuições de controle externo ao Tribunal de Contas, composto por sete ministros. A condição funcional desses magistrados é regida pelas normas referentes aos senadores. Dentre outras situações, o órgão presta auxílio para subsidiar ações do governo em matéria de emissão de títulos da dívida pública, empréstimos e critérios para superávits dos governos departamentais, além de conformidade dos registros contábeis. Já o controle financeiro é permanente, preventivo e posterior, compreendendo auditorias de receitas e patrimônio dos bens nacionais, responsabilidade administrativa e eficiência.

### h) Chile<sup>48</sup>

Trata-se de um modelo híbrido estruturado, de acordo com a Lei Orgânica 10.336, numa *Controladoria General de la República* acima de dois tribunais de contas, um de primeira e outro de segunda instância. Em 1869, foi criada a Direção Geral de Contabilidade, que existiu até 1888, quando foi fundado o *Tribunal de Cuentas*. Em 1925, o governo contratou técnicos dos Estados Unidos para a criação da *Controladoria General de la República*, a partir da fusão da *Dirección General de Contabilidad*, o *Tribunal de Cuentas*, a *Dirección General de Estadísticas* e a *Inspección General de Bienes de la Nación*. Ou seja, poucos anos depois da criação do então *General Accounting Office* (GAO), órgão de controle externo vinculado ao Congresso norte-americano. É um órgão independente dos demais Poderes com funções de fiscalização contábil, auditoria e interpretação jurídica. A tramitação dos processos se dá nos tribunais de contas de primeira e segunda instância para posterior julgamento da Controlaria. O controlador é designado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, com mandato de oito anos para o exercício do cargo. Só pode ser destituído ao completar 75 anos ou por acusação em algum tipo processo pela Câmara dos Deputados.

### i) Tribunal de Contas da União Europeia<sup>49</sup>

O Tribunal de Contas Europeu é formado pelos organismos de controle externo de cada um dos 27 países. Seus membros são nomeados pelo Conselho da União Europeia após

<sup>47</sup> Fonte: <http://www.tcr.gub.uy> Acesso em 22/9/2013

<sup>48</sup> Fonte: Wikipédia. Acesso em 22/9/2013.

<sup>49</sup> Fonte: Wikipédia. Acesso em 3/8/2013.

consulta ao Parlamento Europeu, exercendo mandato de seis anos. Uma das funções mais importantes do órgão é auxiliar o Parlamento Europeu e o Conselho, apresentando-lhes um relatório anual sobre o exercício financeiro precedente. O Tribunal de Contas emite pareceres sobre propostas de legislação financeira da UE e ações e mecanismos no combate à corrupção. O tribunal conta com 800 funcionários, incluindo tradutores, administradores e auditores. Os auditores estão distribuídos em diferentes equipes de auditoria especializada. Estes funcionários se deslocam para fiscalizações em diferentes instituições dos países que compõem o bloco. O órgão não tem, porém, poder jurisdicional. No caso da constatação de irregularidades, estas são informadas ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

#### **j) Estados Unidos<sup>50</sup>**

O *Gouvernement Accountability Office* foi criado em 1921 com o nome de *General Accounting Office*. Sua fundação ocorreu num contexto de desordem financeira decorrente dos problemas da Primeira Guerra Mundial. Até aquela data a fiscalização estava sob a responsabilidade do Tesouro. Seu atual nome foi adotado em julho de 2004, numa mudança de visão sobre controle externo. O organismo é vinculado ao Congresso Nacional. Nomeado pelo presidente da República entre candidatos propostos pelo Poder Legislativo, o controlador geral exerce mandato de 15 anos. Sua missão é dar suporte ao Congresso, fornecendo informações, relatórios e estudos às comissões e subcomissões do Congresso. Com sede em Washington, o órgão tem 3.350 funcionários lotados em 11 grandes cidades do país, com um orçamento anual de 571,1 milhões de dólares. Seus quadros incluem economistas, cientistas sociais, contabilistas, analistas de políticas públicas, procuradores, técnicos em informática e outros especialistas. De acordo com o seu site oficial, mais de 80% das recomendações do GAO têm sido adotadas pelo governo nos últimos cinco anos. Além dos pedidos de comissões, o GAO pode também realizar inspeções a pedido de senadores e deputados individualmente.

#### **k) Reino Unido<sup>51</sup>**

O *National Audit Office (NAO)* trabalha em nome do Poder Legislativo, sendo supervisionado por um comitê parlamentar, que é a Comissão de Contas Públicas, responsável pela nomeação dos auditores. Esse organismo de controle externo é responsável pela fiscalização da administração central e outras auditorias-gerais, pela fiscalização da administração pública na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. O NAO funciona como uma espécie de ligação entre esses vários departamentos e o Tribunal de Contas da União

---

<sup>50</sup> <http://www.gao.gov/> Acesso em 3/8/2013.

<sup>51</sup> <http://www.nao.org.uk/about-us/> Acesso em 3/8/2013.



Europeia. De acordo com a Lei Nacional de Auditoria de 1983, o NAO pode examinar e informar sobre economia, eficiência e eficácia da despesa pública em diferentes ações. Não questiona os objetivos da política do governo, mas fornece análises ao Parlamento sobre como os recursos públicos foram gastos. Seus relatórios são usados nas audiências do Comitê de Contas Públicas para que as entidades auditadas respondam sobre as medidas propostas. Além da própria equipe, o organismo pode também convidar especialistas de outras instituições, públicas ou privadas, na elaboração de seus estudos e relatórios. As estratégias do NAO incluem ações voltadas para a qualidade de informação fornecida ao governo, a gestão financeira e custo da prestação de serviços.

### 1) **Japão**<sup>52</sup>

A instituição de controle externo é o Conselho de Auditoria, criado em 1880. Sua origem remonta a 1869 a partir de uma divisão ocorrida no âmbito do Ministério das Finanças e do Conselho de Ministros, originando o órgão de auditoria denominado *Dajokan*. Em 1947, a Constituição do país instituiu o Conselho da Lei Fiscal, reforçando o relacionamento entre o organismo de controle externo e o Parlamento. Porém, é independente do Parlamento e do Governo. Realiza auditorias anuais e fiscaliza a execução do orçamento formulado pelo Conselho de Ministros e aprovado pelo Parlamento.

Sua estrutura, com um total de 1273 funcionários, tem duas instâncias básicas: o corpo deliberativo compreendendo a Comissão de Auditoria, isto é, os que julgam e tomam decisões, e a Secretaria Executiva Geral, o correspondente ao corpo instrutivo. Esta Secretaria é dividida, por sua vez, em cinco departamentos especializados. Além da ênfase nas auditorias contábeis, o organismo também verifica se os atos dos agentes responsáveis pelo manejo do dinheiro público estão cumprindo para atender às demandas administrativas do Estado em termos de eficácia. Contratados por sistema de meritocracia, mediante concurso público, os profissionais do Conselho são especializados em direito, economia, engenharia civil, construção, engenharia, energia elétrica etc. Esses técnicos levam de sete a oito anos de treinamento interno para se tornarem auditores. A Comissão de Auditoria é formada por três comissários nomeados pelo Conselho de Ministros com a aprovação das duas casas do Parlamento. O Imperador atesta a nomeação desses comissários, que têm mandato de sete anos, durante os quais são inamovíveis para garantir a independência da instituição de controle externo.

Com fiscalizações concomitantes, as ações do organismo de controle externo procuram corrigir erros e irregularidades, realizando auditorias com base em princípios tais

---

<sup>52</sup> Fonte: <http://www.jbaudit.go.jp/english/index.html> Acesso em 15/8/2013.

como “precisão”, “regularidade”, “economicidade”, “conformidade orçamentária”, “eficiência”, “eficácia” e outros. Em cada início de exercício fiscal, o Conselho planeja sua política com planos de auditorias nas diversas áreas. Estas são feitas com base em documentos e informações prestadas pelos responsáveis e verificações *in loco*, com visitas aos ministérios e diversos departamentos. Os técnicos viajam, inclusive, ao Exterior, para inspeções em missões diplomáticas, por exemplo. Em caso de assuntos técnicos altamente especializados, solicita avaliações de organizações profissionais independentes ou outros serviços de perícia.. O Relatório de Auditoria, documento anual submetido ao Parlamento, também serve como instrumento de divulgação ao público para informar sobre a execução do orçamento.

Além disso, o Conselho acompanha os resultados de suas decisões em termos de responsabilização efetiva dos agentes envolvidos em irregularidades ou fraudes. Assim, as ações corretivas e seus resultados acabam constando do Relatório de Auditoria do exercício fiscal subsequente. O Conselho de Auditoria participa de encontros de intercâmbio com entidades nacionais e estrangeiras. Promove, por exemplo, reuniões técnicas com especialistas do setor privado, do próprio Estado e de organismos internacionais. Investe em capacitação e pesquisa para aprimoramento de metodologias de fiscalização e outros procedimentos.

## **2.2 – Mimetismo brasileiro: a criação do Tribunal de Contas no contexto da formação do Estado capitalista contemporâneo**

O que o Brasil decidia estar copiando da França e outros países os franceses achavam que, se não era uma originalidade, os brasileiros acabavam de inaugurar algo bastante singular. Em seu estudo comparado sobre controle financeiro e orçamentário da França e de vários países, Emmanuel Besson (1899) chamava a atenção para o modelo de Tribunal de Contas que o Brasil fundara, sobretudo, em relação à peculiaridade do sistema federativo. Na época, a Venezuela também despertava atenção pelo mesmo motivo, isto é, por ser um país organizado em forma federativa.<sup>53</sup>

Como a presente tese pretende mostrar no próximo capítulo, para além das questões de fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos, nosso Tribunal de Contas também cumpriu importante papel para o fortalecimento do governo central no contexto dos conflitos e riscos centrífugos da recente formação da federação brasileira. A questão política da recém-

<sup>53</sup> Besson, Emmanuel. (1899). *Le controle des budgets em France et à l'Etranger: Étude historique et critique sur Le controle financier des principaux États depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours*. Paris: Librairie Maresck Ainé A. Chevalier-Marescq et Cie, Éditeurs. Escreveu o autor que “le système de controle du Brésil s’impose à l’attention, moins par son originalité propre que par les conditions spéciales du milieu politique qui lui sert de champ d’expérience. Il offre à notre examen le type du controle financier sous une republique fédérative. A ce point de vue, Il peut revendiquer une place à part, bien que, par ses procedes d’application, Il se classe naturellement parmi les législations du groupe italien et belge.” (p. 477)

criada República não era só política, de autonomia e descentralização “democráticas”, por assim dizer, mas sim também econômica e financeira no que dizia respeito à dependência à economia internacional e também aos recursos que cabiam ao governo central e às antigas Províncias do Império, isto é, as unidades subnacionais denominadas posteriormente como “Estados” que estavam sendo criados.

Na prática, essa iniciativa de fortalecimento do poder central com a criação de mais uma instituição era mais simbólica, mas não por isso menos eficaz do ponto de vista político. Porém, menos efetivamente garantidora de uma correção do erário quando lesado pela realização de despesas sem a correspondente existência de receita. Tanto que o Tribunal de Contas passou ao largo, por exemplo, da crise do *Encilhamento*, como ficou conhecida a situação de especulação sem controle em meio à política governamental de intensa e ampla emissão de moeda por diferentes bancos. Não de forma explícita e formal, pragmaticamente analisando, o Tribunal de Contas brasileiro de nada serviu para impedir os problemas decorrentes da aplicação de recursos de forma sonhadora, bem ou não intencionadas.

Mimetismo institucional é um fenômeno verificado na maioria das sociedades por estudiosos de campos distintos, entre os que se dedicam à teoria das organizações e os que pesquisam instituições políticas. Di Maggio e Powell (2005) procuraram respostas para os fatores que explicariam o fato de as organizações se tornarem tão similares em diferentes países, mesmo entre empresas competitivas nas relações de mercado. Citam vários exemplos, um dos quais o esforço do Japão, no fim do século XIX, de tomar como referência iniciativas governamentais adotadas pelos países ocidentais. “Assim, o governo imperial enviou seus oficiais para estudar as cortes de Justiça, o exército e a polícia na França, a marinha e o sistema de correios da Grã-Bretanha e os negócios bancários e a educação artística nos Estados Unidos.” (2005: 79).

Os autores lembram que, um século depois, eram as corporações dos Estados Unidos que estavam copiando processos do Japão para lidar com as dificuldades de produtividade e problemas de pessoal.<sup>54</sup> Mas nem tudo o mimetismo pode garantir em termos de êxito. Aliás, trata-se de uma imprevisibilidade, considerando as especificidades do contexto e das forças atuantes ao longo do tempo. Wanderley Guilherme dos Santos (1998) observa que “transplantes institucionais” podem gerar efeitos de rejeição no sentido de não se saber qual aspecto positivo acaba prevalecendo. De fato, a trajetória histórica, até os dias atuais, do

---

<sup>54</sup> É famosa a história sobre as origens da obra clássica *Democracia na América*. Seu autor, Aléxis de Tocqueville, havia sido designado pela França para estudar o sistema prisional dos Estados Unidos na década de 1830.

Tribunal de Contas no Brasil seguiu um rumo desenhado por complexidades não previstas pelos fundadores da República.

Nossa história institucional coleciona sucessivos exemplos do fenômeno. A começar pela suposta monarquia parlamentar pós-Independência que, ao se ajustar à escravidão, de um lado, e, de outro, à ausência de mecanismos de integração econômica e social em país territorialmente ambicioso, fez do parlamentarismo imperial um embuste mal disfarçado na figura do poder moderador (...). (1998: 143). O transplante do presidencialismo federativo também foi traumático e, ao final, transfigurado. (...). Nenhuma sociedade, é certo, vive sem imitações, mas estas nunca funcionarão como os originais. Instituições evoluem adaptando-se a problemas, correntes e contracorrentes reais, não por silogismos doutrinários. (1998: 143).

Santos (1998) usa a expressão irônica “reformistas livrescos”, não sem certa razão, referindo-se àqueles que dão como certa a experiência estrangeira e não consideram os custos e benefícios esperados do transplante. Diz o autor que “enquanto não existir exemplo de sociedade avançada e estável que seja mero resultado de uma coleção de transplantes, todos os países institucionalmente subdesenvolvidos e instáveis carregam o estigma de recorrente mimetismo institucional.” (1998: 143).

De acordo com Jose Maria Belo (1976), os arquitetos do novo regime eram, na verdade, “construtores teóricos” da República. Raymundo Faoro (2001) observa que, para os críticos da época, a Constituição de 1891 era apenas uma “importação extravagante”. Os que Faoro chama de “pseudo-realistas” daquele momento não acreditavam nos resultados das leis criadas e viam nos “teóricos” que inauguravam a República “meros importadores de fórmulas vazias de índole francesa, inglesa ou norte-americana, contaminados de ‘marginalismo’”. (Faoro: 2001, pp: 553-554).<sup>55</sup>

José Murilo de Carvalho (1987) lembra que o Rio de Janeiro, por exemplo, cumpriu o papel de “cartão-postal da República”, assumindo o espírito francês da *belle époque*: “O entusiasmo pelas coisas americanas limitara-se às fórmulas políticas. O brilho republicano expressou-se em fórmulas europeias, especialmente parisienses”, afirma Carvalho referindo-se àquele espírito como alcançando seu auge na primeira década do século passado. (1987: 39)

Segundo Belo (1976), com exceção de Quintino Bocaiúva, que conhecera o ambiente da Argentina e dos Estados Unidos, em plena guerra de secessão, os construtores do novo regime, incluindo Rui Barbosa, ignoravam como funcionava de fato o regime norte-americano e a própria Argentina, apesar da proximidade. O autor indaga, dentre outras coisas, que consequências econômicas o mero transplante poderia ocasionar, considerando que a federação dos Estados Unidos nascera de um compromisso entre 13 colônias para a defesa

<sup>55</sup> Veja-se a reação de Rui Barbosa, quando acusado de plágio por querer importar a federação à americana: “Conhecemos o plágio literário, o plágio científico, o plágio artístico, o plágio industrial. Mas o plágio político! Todas as reformas prestáveis são cópias ou adaptações da experiência efetuada noutros tempos, ou por outros povos.” Barbosa, Rui. *Queda do Império – Obras Completas*, cit., tomo II, p. 281 e 282, apud Faoro (2001).

comum. Ao contrário, o Brasil tentava o caminho totalmente oposto, do centro para a periferia. (Belo, pp: 55-56).

A fundação da República, na questão orçamentária, indicava como a economia política preponderava na questão política propriamente dita, ou, melhor dizendo, como política e economia se interpenetravam na intenção de se garantir unidade num país que almejava também a descentralização. E que “país” queria isso, a não ser considerando que quem perseguia novos rumos eram grupos em disputa por maiores recursos, e não simplesmente autonomia como valor absoluto garantidor, de maneira formal, de uma futura democracia?

O que estava em jogo, dentre outros aspectos da realidade concreta, estes, sobretudo, relacionados à construção de uma Nação verdadeira perante as outras, a partir do desenvolvimento econômico rápido e repentino, era o repasse de recursos do governo central para os novos Estados federados e a conseqüente normatização dessa realidade em mecanismos de controle, mediante leis, decretos, processos, ritos diversos, além, evidentemente, da lei maior do país, a então Constituição de 1891.

Faltaria objetividade ao pesquisador que tentasse compreender a fundação do Tribunal de Contas no Brasil, examinando essa nova instituição somente sob o ponto de vista de sua organização e propósitos explícitos, sem uma contextualização mais ampla. Sem, portanto, o estabelecimento de nexos entre este novo ator estatal do processo político e econômico e as demais institucionalidades formais do novo Estado nacional e da própria “sociedade de mercado” sob a hegemonia inglesa. Sem falar das instituições informais do sistema político. A criação do Tribunal de Contas, enfim, não era uma questão meramente administrativa moralizadora, mas sim de “alta política”, por assim dizer, relacionada à própria formação do Estado brasileiro naquele ambiente internacional específico. Tanto que foi logo objeto de constitucionalização, embora de maneira arrevesada, pois, primeiro tornou-se realidade formal a partir de um decreto meses antes da realização da Assembleia Constituinte.

O olhar antifundacionalista<sup>56</sup> para o episódio da “criação”, implantação ou transplante do Tribunal de Contas identificaria aquilo que Wanderley Guilherme dos Santos (1998) se refere sobre a criação da sociedade “pelo príncipe” e não pela própria sociedade. Processo do alto para baixo, o Estado criando a sociedade e não o contrário. Diferentemente da visão de muitos trabalhos da literatura produzida hoje pelo microambiente dos tribunais de contas, segundo os quais, o órgão surgiu “independente” do Executivo e do Legislativo, pretensamente vinculado à democracia e à cidadania, as circunstâncias daquele momento

---

<sup>56</sup> O antifundacionalismo é um dos princípios do pragmatismo. Critica dogmas e “fundações” ou “fundamentos” imutáveis do pensamento e da prática científica.

indicam que a instituição nasceu como um braço de controle central do Executivo, espécie de Controladoria Geral da União (CGU) da época. Não era, pois, uma instituição nascente da democracia porque esta ainda não existia – nem cidadania.<sup>57</sup> A criação do Tribunal de Contas ocorreu por decreto do governo provisório antes do surgimento da primeira lei maior do país e, como veremos no próximo capítulo, chegou ao conhecimento dos congressistas constituintes pelos jornais.

Em vez de uma leitura apenas da exposição oficial de motivos do decreto e do próprio decreto em si, o presente trabalhou optou por uma leitura maior do contexto, aquilo que está subjacente ao que foi tornado público oficialmente. Nesse sentido, o manuscrito de Rui Barbosa, rasurado e corrigido, rascunho que acabaria resultando no documento encaminhado a Deodoro da Fonseca, nos fornece elementos importantes tanto do contexto como dos elementos que sinalizariam depois os dilemas que permaneceram em toda trajetória secular da instituição. Nesse documento destinado ao chefe da Nação em que expõe os motivos para a necessidade da criação do Tribunal de Contas, Rui Barbosa, então ministro da Fazenda do governo provisório, afirma<sup>58</sup>:

Nenhuma instituição é mais importante no movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo do que a lei orçamentária. (...) Desde que os orçamentos deixaram de ser l'état du Roi (sic), tem sido este o empenho de todas as nações regularmente organizadas. (...) O déficit com que se encerram quase todos orçamentos entre nós e os créditos suplementares, que, deixando de ser exceção, constituem a regra geral, formando todos os anos um orçamento duplo, mostram quanto estão desorganizadas as nossas leis de finanças e quão pouco escrupuloso tem presidido a concepção e a execução de nossos orçamentos. (...) A necessidade de revisão de todas as operações orçamentárias da receita e da despesa confiada a uma corporação com atribuições que venho expor, está hoje reconhecida em todos os países e satisfeita nos diversos sistemas de governo estabelecidos que apenas divergem quanto à escolha de seus moldes. Havendo não menos quatorze instituições onde se consigne o princípio do Tribunal de Contas.

Rui Barbosa chegou a eleger o modelo italiano como sendo o mais apropriado, mas depois riscou esse trecho do manuscrito, desenvolvendo o texto depois num tom mais ponderativo do que taxativo. No trecho riscado, o então ministro da fazenda de Deodoro dizia:

De todas as instituições do Tribunal de Contas, pareceu-nos mais conveniente o sistema italiano, que pode ser aproveitado, adaptando-se ao que temos estabelecido em matéria de contabilidade e que for útil conservar. (...) É sua intenção que esse Tribunal constitua uma judicatura suprema a cujo exame fiquem sujeitos todos os atos de qualquer natureza emanados do Poder Executivo que sejam suscetíveis de empenhar as finanças da República, assim como todos os fatos que possam interessar às operações orçamentárias quer quanto à receita quer

<sup>57</sup> Ver José Murilo de Carvalho (1987, 43): “A liberdade de manifestação de pensamento, de reunião, de profissão, a garantia da propriedade, tudo isso era parte da Constituição de 1824. No que se refere aos direitos civis, pouco foi acrescentado pela Constituição de 1891. O mesmo se pode dizer dos direitos políticos. As inovações republicanas referentes à franquia eleitoral resumiram-se em eliminar a exigência de renda mantendo a alfabetização.” Mais adiante o autor observa: “pode-se dizer que houve até retrocesso no que se refere a direitos sociais”. (1987, pp: 45-46). Carvalho afirma ainda que “a noção positivista de cidadania não incluía os direitos políticos (...)” (1987: 54) e que “o setor vitorioso da elite civil republicana ateu-se estritamente ao conceito liberal de cidadania, ou mesmo ficou aquém dele, criando todos os obstáculos à democratização”. (1987: 64). E fornece como exemplo a resistência que sofreu dos republicanos a tentativa de se criar um partido operário em 1890. (1987: 64)

<sup>58</sup> A transcrição de trechos desse manuscrito foi feita aqui já adaptando para o português contemporâneo. Esse documento encontra-se no acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro.

quanto à despesa. A sua missão será de dupla competência; isto é, ele exercerá não só a verificação (...) verdadeiro contraste preventivo, como o exame, a liquidação à posteriori.

Na terceira página do documento, Rui Barbosa escreve: “Dois tipos capitais discriminam essa instituição nos países que o tem adotado: o francês e o italiano. O primeiro abrange, além da França, os dois grandes estados centrais da Europa, a Suécia, a Espanha, a Grécia e Sérvia, a Romênia e a Turquia.” O então ministro explicava ainda que o segundo tipo era adotado pela Itália, Holanda, a Bélgica, Portugal, Chile e o Japão. Segundo ele, o primeiro sistema caracterizava-se pela fiscalização que se limitava a impedir a realização de despesas além das faculdades do orçamento. Já o outro modelo dizia respeito a impedir abusos de forma prévia: “antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo suscetíveis de gerar despesas. Dos dois sistemas, o último é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador”.

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso contido, colher a exorbitância ou a prevaricação para puni-las. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja, não só a vigiar, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo que direta, ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Já no fim da página quatro e início da seguinte desse manuscrito, Rui Barbosa fez referência à legislação da Bélgica datada de cerca de meio século antes, para descrever a fiscalização preventiva. Diz ele:

A lei belga de 27 de outubro de 1846, que rege a contabilidade pública, prescreve no artigo número 14 que ‘o tesouro não cumprirá ordem de despesa antes de visada pelo Tribunal de Contas’. Firmado nessa disposição e nos debates parlamentares que a criaram o Tribunal de Contas na Bélgica exerce a maior latitude de poderes na apreciação dos elementos justificativos das ordens de despesas submetidas a seu visto, e não o dar senão após o mais completo exame depois de decretados todos os elementos necessários para esclarecer a sua consciência e autorizar as observações que, na forma da Constituição, houver de fazer sobre o assunto, as câmaras legislativas.

Já em relação à descrição que faz do modelo italiano da época, Rui Barbosa entra no ponto que poderia ser fonte de dilema e que acabou efetivamente se transformando nos dias atuais, como veremos ao longo da presente tese. Trata-se da natureza ou caráter da fiscalização que poderia ser concebida também como indo além dos limites da mera apreciação das questões contábeis de receitas e despesas. Embora não use a expressão dilema, Rui Barbosa faz ponderações que podem ser interpretadas como certo tom cauteloso. Referindo-se ao poder conferido pela lei belga, Rui Barbosa escreve que

a lei italiana, porém, dá a essa prerrogativa uma expansão muito mais forte, muito mais ampla, generalizando a audiência do Tribunal de Contas não só aos atos do poder executivo que digam respeito aos orçamentos do estado, e influam sobre a receita, ou a despesa, como a todas e quaisquer deliberações do governo, todos os decretos reais, seja qual for o ministério de que emanam e o objetivo a que se refiram. Tais são os termos da lei orgânica dessa instituição naquele país, a lei de 14 de agosto de 1862, artigo 13. (...) Parece, porém, que essa evolução da que chegou, na forma italiana, levando a superintendência do Tribunal de Contas, além da

fronteira dos atos concernentes às finanças públicas, força a natureza da instituição sujeitando-a a críticas de que não seria suscetível se lhe tivessem limitado as funções ao círculo dos atos propriamente financeiros do governo.

A ponderação de Rui Barbosa chega à página 6 do manuscrito à questão que se tornou depois, no decorrer do século seguinte, um dos objetos da teoria das políticas públicas em geral, especialmente em relação aos problemas concernentes à discricionariedade dos governantes e do caráter de delegação da democracia. Esse aspecto, como veremos, comporá, dentre outros elementos, o dilema da constitucionalização simbólica do Tribunal de Contas durante toda a trajetória republicana até os dias atuais. Esse dilema é a tradução do debate entre diferentes atores políticos avessos a qualquer ideia de controle sobre os atos dos agentes públicos, seja o controle preventivo ou posterior. Dizia ele:

Transpondo essa divisória (ou seja, para além da fiscalização financeira), o Tribunal poderia converter-se em obstáculo à administração, dificultando improficuamente a ação ministerial e, acumulado, a iniciativa do governo em atos que não entendem com o desempenho do orçamento. Na Itália, o critério do pessoal a que tem sido confiada essa magistratura evitou até hoje em geral esse inconveniente, abstendo-se o Tribunal de exercer as suas pesquisas em assuntos alheios às finanças do estado. Mas não é de bom aviso insinuar no organismo de uma instituição um princípio de confeitos com outras, confiando o remédio do mal orgânico à prudência acidental dos indivíduos que a representam. Melhor é encerrar a nova autoridade no limite natural das necessidades que a reclamam; isto é, reduzir a superintendência preventiva do Tribunal de Contas aos atos do governo que possam ter relação com o ativo ou o passivo do tesouro. Estabelecida essa ressalva o modelo italiano é mais perfeito.

Rui Barbosa tinha razão ao desprezar as acusações de plágio. Afinal, o Brasil seguia o “espírito” da época, tentando criar um organismo estatal com o mesmo “espírito das instituições” (Weber) similares de outros países. Emmanuel Besson (1899), com seu trabalho comparativo coroado pela academia francesa, fazia parte da biblioteca do então ministro da Fazenda. E talvez o ministro de Deodoro tivesse razão também, por outro lado, em divergir de Besson em relação à natureza desse tipo de controle externo quando ponderava a necessidade de certa limitação no tocante ao controle preventivo ou posterior. Isso podia estar refletindo uma disposição claramente cautelosa diante da incógnita do que seria o novo regime com a formação da federação ou a intenção inconfessada de garantir maior flexibilidade e liberdade para o próprio governo provisório.

O autor francês observara na introdução do seu trabalho comparativo que o controle financeiro e orçamentário da administração pública não se limitava a questões puramente legais, mas sim também enveredava para a seara dos problemas do desenvolvimento econômico, objeto, portanto, da economia política. (Besson, 1899, pp: 2-3). A França, com Napoleão Bonaparte, inaugurara seu Tribunal de Contas quase um século antes, em 1807. Mecanismos de controle do mesmo tipo e/ou do modelo de controladorias haviam sido criados décadas subsequentes ou acabavam de ser fundados quase simultaneamente ao Tribunal de Contas do Brasil. Em seu estudo comparado, Besson pesquisara organismos de



controle de 27 países<sup>59</sup> – incluindo a monarquia absolutista da Rússia e o Japão, ou seja, quase a totalidade das nações existentes. Os Estados Unidos ainda não haviam criado o seu *Gouvernement Accounting Office*, que se transformou em 2004 no *Gouvernement Accountability Office*, organismo do Congresso.

Pode-se dizer, enfim, que a criação desses mecanismos de controle quase simultaneamente, ou próximos no tempo, refletiam as mudanças provocadas pelas revoluções burguesas europeias. Estas criavam o novo Estado capitalista dos dias atuais numa trama de relações diferente do regime mercantilista. Sob a hegemonia inglesa, diversos países começavam a viver mecanismos mais complexos de interdependência econômica no contexto do fim do século XIX. Na crença de que o mimetismo institucional pudesse colocar o Brasil em patamares mais “modernos” em relação às nações do Velho Mundo, os “desenhistas” da República então nascente arquitetaram instituições, que, se prometiam um ambiente institucional novo internamente, atendiam também aos ditames de centralização do poder central em condições mais adequadas às exigências internacionais. Não à toa o impacto simbólico causado pelo anúncio da criação de um organismo de fiscalização como o “Tribunal de Contas”. Era uma instituição ainda sem outro adjetivo que o especificasse, por exemplo, como sendo da “União”, isto é, do poder central, uma vez que a nova federação ainda era esboçada a partir dos rascunhos que transformavam as antigas “províncias” sob a hegemonia interna dos cafeicultores de São Paulo.

---

<sup>59</sup> O autor dividiu em três grupos de países correspondentes a três modelos: 1) países que se aproximaram do modelo francês, com o controle e fiscalização sendo prerrogativas do Parlamento e do Tribunal de Contas: Prússia, Alemanha, Áustria, Hungria, Luxemburgo, Romênia, Sérvia, Bulgária, Turquia, Grécia e Japão; 2) os que seguiam a linha do modelo italiano, com controle preventivo dos gastos públicos: Bélgica, Holanda, Portugal, Espanha, Chile, Venezuela e Brasil; e 3) nações que adotaram o modelo inglês, cujo parlamentarismo era marcado pela colaboração com o Executivo: Canadá, Suécia, Noruega, Dinamarca, México, Haiti. A Rússia seria, segundo Besson, um caso à parte, espécie de 4º grupo, por ser uma monarquia absolutista, isto é, com as contas controladas pelo próprio Imperador. (Ver Besson, 1899, pp: 458-486). Como veremos adiante, em pouco tempo o Brasil abandonou o controle prévio das contas públicas como resultado de pressões de forças resistentes a qualquer tipo de controle externo.

### Capítulo 3 – Constitucionalização simbólica e *path dependence*: 1890 a 1946

---

Grande parte do que marca a *path dependence* (dependência da trajetória) do Tribunal de Contas no Brasil é menos a permanência de tendências que fazem prevalecer privilégios e arcaísmos dentro da instituição – tais como clientelismo, corrupção, nepotismo cruzado, além do seu burocratismo e lentidão processual –, do que sua constitucionalização simbólica (Neves, 2011) como expressão do movimento e uma disposição pendulares entre ser e não ser, simultaneamente, um controle externo efetivo, dependendo das situações. Como veremos no decorrer da presente tese, essa ambiguidade é resultado da tensão permanente de forças em conflito e exógenas à instituição que ora propugnam uma *accountability horizontal* com resultados concretos para responsabilizar agentes e recompor o erário danificado, ora a neutralizam ou a anulam dependendo das conjunturas.

O conceito de *path dependence* tem sido utilizado em diferentes análises institucionalistas, sendo recorrente em abordagens na economia, na ciência política e em outros campos, entre os quais Goodin, Offe, Hall e Taylor, só para citar alguns. Goodin (2003) observa que instituições têm a marca do passado que conformam nossas preferências presentes. Nesse sentido, a análise do desenho institucional não pode ser somente uma fotografia do momento atual, para supostamente espelhar de forma precisa sua “realidade”. Implica examinar as “pegadas do passado” para entender como as instituições chegaram a ser o que são hoje. Significa estudar as emergências e conexões de seu processo de criação, mudança e permanência com os contextos ao longo do tempo.

Trata-se de um conceito “poderoso”, segundo Offe (2003), para quem “as instituições geram interesses criados sobre sua própria preservação, a ponto de o aparecimento endógeno de preferências eficazes por acordos alternativos tornar-se virtualmente inconcebível”. (2003, pp: 261-262). Além disso, se as instituições funcionam adequadamente, ou correspondem ao seu contexto, não há necessidade de processos custosos de inovações. Em suma, “a estabilidade das instituições está baseada num processo social de reprodução idêntica que se vê impulsionado pelo efeito da socialização da instituição e sua viabilidade funcional”. (Offe, 2003, pp: 261-262).

Paradoxalmente à oscilação entre ser e não ser um controle externo efetivo, a constitucionalização simbólica também conferiu um caráter relevante ao papel da instituição como forte elemento de coesão para o poder central, através do Tribunal de Contas da União e de todas as cortes similares nas unidades subnacionais (estaduais e municipais), que acabam

prestando auxílio na manutenção de uma federação descentralizada, porém, sob forte domínio da União.

Como veremos, são três os momentos históricos que evidenciam esse papel: em 1890/1891, por ocasião de sua fundação em que as antigas Províncias do Império estavam sendo transformadas em Estados (eram 20 naquela época); em 1946/1947, quando o governo central, através da voz do então presidente Eurico Gaspar Dutra, sinaliza a importância de delegações regionais da Fazenda para fazer cumprir iniciativas do governo central; e agora, mais recentemente, na década de 2000, quando os tribunais de contas são chamados a se “modernizarem” para fiscalizar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como observa Marcelo Neves (2011: 1) de forma sucinta, a questão da constitucionalização simbólica diz respeito à “discrepância entre a função hipertroficadamente simbólica e a insuficiente concretização jurídica de diplomas constitucionais.” Não se trata, portanto, conforme explica, da discussão tradicional sobre ineficácia das normas constitucionais. “Por um lado, pressupõe-se a distinção entre texto e norma constitucionais; por outro, procura-se analisar os efeitos sociais da legislação constitucional normativamente ineficaz”, diz ele logo na introdução de um dos seus trabalhos.<sup>60</sup>

A questão é discutir o simbolismo de textos legais que seriam destituídos de poder efetivo em termos normativos e jurídicos. Nas últimas décadas vários autores abordados por Neves têm participado desse debate, não nos interessando, porém, o aprofundamento dessa discussão, a não ser no que diz respeito a uma visão pragmatista em termos consequencialistas e contextualistas. Basta, pois, dentro dos limites dessa pesquisa, assinalar algumas observações básicas de conceituação feitas por esse autor. Segundo ele, hoje existem muitas leis que servem para “codificar juridicamente” o que já é reconhecido socialmente como norma. (2011: 29). Entretanto, o ambiente social, bem como os sistemas jurídicos e políticos, tornaram-se tão complexos que o Estado pode não conseguir, através somente de legislação, garantir instrumentos seguros de controle social. (2011: 29). Diz o autor que

(...) pode-se dizer que uma quantidade considerável de leis desempenha funções sociais latentes em contradição com sua eficácia normativo-jurídica, ou seja, em oposição ao seu sentido jurídico manifesto. (...) Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico. (...). Evidentemente, quando o legislador se restringe a formular uma pretensão de produzir normas, sem tomar nenhuma providência no sentido de criar os pressupostos para a eficácia, apesar de estar em condições de criá-lo, há indício de legislação simbólica. (2011, pp: 30-31).

<sup>60</sup> Neves, Marcelo (2011). *A constitucionalização simbólica*. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes.

Como veremos ao longo da presente tese, a análise de momentos e contextos específicos da trajetória constitucional republicana – isto é, de como o Tribunal de Contas foi desenhado e redesenhado em 1890/1891, 1934, 1937 e 1946 – bem como o marco definido em 1967, reforçado em 1988 e no momento pós-consenso de Washington (a partir de 2000), fornecem elementos referentes a situações que ilustram uma disposição pendular entre ser e não ser um controle externo efetivo, melhor dizendo, e tornando mais complexa essa análise, sendo mesmo a expressão de uma indefinição permanente desse tipo de *accountability horizontal*.

A *accountability horizontal* conferida ao Tribunal de Contas ora apresenta-se com o discurso normativo de garantir técnica e juridicamente a legalidade dos atos, independente do contexto político, sem, contudo, conseguir efetividade na correção de um erário lesado ou danificado em termos pecuniários, ora posiciona-se como capaz de ser instrumento de avaliação mais ampla de políticas públicas, o que, necessariamente implica injunções políticas peculiares na interação entre diversos atores e instituições dentro e fora do Estado. Em última instância, essa oscilação nada mais é do que a expressão das tensões entre atores diversos nos conflitos relativos à apropriação de recursos públicos e da própria hegemonia de alguns atores no sistema político, num processo de tentativas voltadas para o fortalecimento e enfraquecimento da corte de contas, dependendo dos interesses e das conjunturas.

Dois termos caros, sobretudo de forma expressa normativamente em relação às funções do Tribunal de Contas, são importantes nessa discussão: “eficácia” e “efetividade”. Segundo Marcelo Neves, o uso indiscriminado desses termos no que diz respeito à legislação simbólica pode embaralhar o entendimento da questão e determinados efeitos específicos. Assim, a “eficácia” deve, segundo ele, ser pensada, como “concretização normativa do texto legal”, tendo como questão principal a verificação de se determinada norma foi “observada”, “aplicada”, “executada” (imposta) ou “usada”. Em outras palavras, o sentido de eficácia em termos empíricos. (2011: 43). Já a “efetividade” é concebida como “realização da finalidade da lei”. De acordo com o autor,

(...) pode-se afirmar que a eficácia diz respeito à realização do “programa condicional”, ou seja, à concreção do vínculo “se-então” abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto a efetividade se refere à implementação do “programa finalístico” que orientou a atividade legislativa, isto é, à concreção do vínculo “meio-fim” que decorre abstratamente do texto legal. (2011, pp: 47-48). (...) A legislação simbólica é caracterizada por ser normativamente ineficaz, significando isso que a relação hipotético-abstrata “se-então” da “norma primária” e da “norma secundária” (programa condicional) não se concretiza regularmente. (2011: 51). A legislação simbólica define-se também num sentido positivo: ela produz efeitos relevantes para o sistema político, de natureza não especificamente jurídica. Não se distingue da legislação instrumental por não exercer influência sobre a conduta humana, mas sim pela forma como a exerce e pelo modelo de comportamento que influencia. (2011: 53).

Mesmo disposições “normativas” da Constituição sobre o Tribunal de Contas acabam se tornando simbólicas, a exemplo, dentre outros, da exigência constitucional de que os organismos de controle interno dos diversos setores estatais devem existir para colaborar com o exercício do controle externo. Trata-se de algo muito claro em termos textuais da lei, mas inimaginável num Estado altamente fragmentado, no qual atores diferenciados e legitimados em suas posições de poder interagem em conflito constante para fins corporativistas e/ou para a prevalência de determinadas políticas públicas em detrimento de outras.<sup>61</sup> Por outro lado, não está escrito na Constituição sobre o papel que a corte de contas pode desempenhar – e de fato desempenha – como elemento de reforço do poder de Estado como um todo e, mais ainda, como um dos elementos contributivos da força do poder central e da unidade da federação.

Marcelo Neves observa ainda que constituição simbólica e constituição normativa podem não ser elementos paradoxais, sendo relativas suas diferenças, constituindo “antes dois pontos extremos de uma escala do que uma dicotomia”. (2011: 95). De fato, como veremos, em algumas situações e conjunturas, a ação do Tribunal de Contas é mais simbólica e em outras, mais eficazmente normativa, a exemplo, neste último ponto, da fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma exigência mais do governo central, subsumido a pressões internacionais, do que federativa. Outro exemplo de ação normativa é a Lei de Inelegibilidades (Lei 64/90), que impede candidaturas de responsáveis por contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Já em relação à prestação de contas de agentes individuais para fins de responsabilização e ressarcimento pecuniário, sua ação pode não corrigir danos causados ao erário. Como veremos, isso ocorre por motivos internos da própria organização e por fatores exógenos relacionados àqueles conflitos de atores legitimados em suas funções de poder a que nos referimos.

### **3.1 – Um tribunal controverso na crise dos primeiros anos da República**

A constitucionalização do Tribunal de Contas logo na sua fundação era a expressão de um episódio no mínimo irônico. Criado pelo famoso decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado por Deodoro da Fonseca e seu ministro da Fazenda, Rui Barbosa, sua “existência”<sup>62</sup> chegou ao conhecimento dos primeiros constituintes republicanos pelos jornais,

---

<sup>61</sup> O artigo 74 da atual Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, “de forma integrada”, sistema de controle interno para, dentre outras coisas, “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. E ainda prevê “pena de responsabilidade solidária” para os responsáveis pelo controle interno que não informarem as irregularidades ao Tribunal de Contas.

<sup>62</sup> Há uma controvérsia sobre a “paternidade” da criação do Tribunal de Contas, se Rui Barbosa, então ministro do governo provisório de Deodoro da Fonseca, ou se Serzedello Corrêa, ministro do governo sucessor, Floriano Peixoto. Mas, a ideia vem do Império, conforme lembrou Nogueira Penido, na 148ª sessão da Assembleia Constituinte de 1934, em 18 de Maio de daquele ano: “(...) a criação foi pleiteada por notáveis estadistas do Império, como o Marquês de Abrantes, Manuel Alves Branco, Gaspar Silveira Martins e o Visconde de Ouro Preto, foi afinal instituído em 1892 em cumprimento à disposição

sendo alvo de críticas na sessão de 7 de janeiro da Assembleia Constituinte de 1891, presidida por Prudente de Moraes. A reunião foi marcada por protestos dos congressistas, em discursos com tonalidades corporativistas, contra a intenção do novo governo de se criar uma magistratura no país sem permissão para que juízes fossem eleitos nos estados.

O Tribunal de Contas era questionado como algo supérfluo pelos representantes do Judiciário na voz de Tavares Bastos, que fora juiz por 17 anos e reclamava de uma suposta baixa remuneração dos magistrados. Segundo ele, o então ministro da Justiça, respondendo a uma representação do Tribunal de Relação de São Paulo, teria dito que nada poderia fazer ainda porque, conforme as palavras reproduzidas pelo parlamentar, a nova Constituição ainda não estava discutida e que não se sabia qual seria a “esfera de competência de cada um dos estados sobre a sua organização judiciária, e, por isso, não podemos argumentar (sic) os vencimentos dos magistrados.”

Ou seja, o Tribunal de Contas estava sendo implantado antes da definição sobre o tipo de jurisdição do Poder Judiciário<sup>63</sup>. Era uma evidência de que o nascimento da República era marcado mais pela urgência política de resolver problemas de endividamento e acomodação de conflitos financeiros relacionados à distribuição de recursos entre o poder central e as antigas províncias. Ou seja, a criação do “tribunal de contas” precedia o processo de acoplamento entre os sistemas político e jurídico (Luhmann, apud Neves) representado pela lei maior de uma nação, isto é, a Constituição. Nesse contexto o Estado de São Paulo era um dos protagonistas mais influentes por conta da economia cafeeira. Tavares Bastos também ironizou as palavras de Rui Barbosa, quando este teria pedido paciência em relação à discriminação das rendas que cabiam aos estados:

Ainda há poucos dias os jornais noticiaram a criação de um Tribunal de Contas. Certo, quando li essa notícia fiquei satisfeito, achei que essa criação era conveniente; mas, depois de ler o decreto, vi que esse tribunal não seria mais do que um ninho de afilhados, e, por isso, mais uma fonte de despesa. Compreendo um Tribunal de Contas que tenha autoridade de negar registro a

---

expressa da Carta de 24 de fevereiro, artigo, 89 (...).” (Anais da Assembleia Constituinte de 1934, p. 264). Em relação à data de 1892, o constituinte se referia, portanto, à instalação efetiva do tribunal por Serzedello Corrêa, isto é, dois anos após a “criação” por decreto do governo provisório de Deodoro, assinado também por seu ministro da Fazenda, Rui Barbosa. Como se pode ver, a ideia de um tribunal de contas partia, em seus primórdios, do próprio Executivo, via Ministério da Fazenda ou Finanças, e não do Legislativo.

<sup>63</sup> De acordo com o artigo 92 da Constituição Federal de 1988, só existe um Poder Judiciário no país (jurisdição única e comum), tendo como órgãos o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Unidade institucional que não existe no caso das cortes de contas. O Tribunal de Contas da União (TCU) não é uma instância revisora e suprema, não tendo nada a ver, portanto, com as 33 cortes de contas estaduais e municipais das unidades federativas. Maria Helena de Magalhães Castro (1980) faz uma observação interessante sobre o debate constituinte de 1934 em relação ao tema: “Quanto ao Poder Judiciário, o que estava em questão era a dualidade ou autonomia da organização da Justiça que dera margem, na República Velha, a sua subordinação ao poder dos governadores que nomeavam e mantinham os juízes das instâncias estaduais. O problema fundamental era, portanto, a definição do grau de influência dos executivos estaduais sobre a magistratura. Paralelamente, colocava-se a questão da dualidade processual, instituída pela Constituição de 1891.” Ver seu trabalho “O Rio Grande do Sul no Pós-30: de protagonista a coadjuvante” In: CASTRO GOMES, Angela Maria (org.). *Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 119.

uma despesa decretada pelo Governo, para que essa despesa não seja paga pelo Tesouro: mas um tribunal cujas decisões não tenham força obrigatória, de modo que o Ministro possa fazer despesas independentemente do registro desse tribunal, pergunto, para que serve? Para que serve esse tribunal, que é composto de membros nomeados pelo Ministro da Fazenda? É, senhores, o fiscal nomeando os seus fiscais, sem ser por eles fiscalizado! De que serve, pois, repito, um Tribunal de Contas nestas condições, que acredito não serem as mesmas pelas quais se regem o da França, o da Bélgica, o de Portugal, o do Japão. (Anais da Assembleia Constituinte, 26ª sessão, 7/1/1891, pp: 226-230-231).

Dois dias depois, na sessão de 9 de janeiro, foi intenso também o debate sobre os problemas da economia em geral, principalmente os que geraram a crise que ficou conhecida como *Encilhamento*, caracterizada por grande especulação financeira causada pela política de ampla emissão monetária por diversos bancos. Misturavam-se nesse debate, além dos elementos vinculados à descentralização política da recém-inaugurada federação, questões relativas aos diferentes interesses dos Estados, o fim do regime escravocrata, a imigração do norte para o sul, o imposto de importação dos Estados e a relação do governo central com as antigas Províncias, obrigadas a receber papel inconvertível e pagar com ouro os direitos aduaneiros.

Debatendo com Serzedello Corrêa e Aristides Lobo o movimento interno migratório como questão econômica, Ramiro Barcellos observava que um dos fatos cruciais que a República teria que lidar era o fim do regime escravocrata e o deslocamento de ex-escravos para trabalhar nas lavouras cafeeiras mais ao sul do país, especificamente em São Paulo. Reclamava o parlamentar que os estados do norte só poderiam sobreviver se fossem autorizados a cobrar um imposto adicional na importação, o que acabaria caindo nas costas da própria população dessa região. Sobre os papéis inconvertíveis, Barcellos dizia que o governo central queria obrigar os estados a receber papéis bancários: “(...) mas o próprio Governo recusa esse papel a que quer subordinar os estados quando obriga a pagar os direitos aduaneiros em ouro à União. É uma anomalia e uma injustiça”.

O constituinte resumia a difícil situação em que nascia a República, com cinzentos vaticínios que acabaram se cumprindo e culminaram no início do século XX com a “política dos governadores”, inaugurada por Campos Sales. Esta expressava a preponderância da influência de São Paulo, depois num revezamento com Minas Gerais, nas diretrizes que a União passou a impor aos demais Estados até a Revolução de 1930:

O perigo é fácil de prever. Enquanto perdurar a situação atual, em que estão centenas e centenas de empresas em via de formação; em que as emissões bancárias estão servindo, especialmente, para jogo da Bolsa de uma grande praça como a do Rio de Janeiro, não há a menor dúvida que, como os incorporadores de companhias têm interesse de passar adiante os seus papéis, quanto maior for a emissão, mais facilidade se encontrará na colocação dessas empresas. Não há dúvida que essas grandes emissões bancárias são favoráveis para o desenvolvimento da febre de atividade que se nota aqui na praça do Rio de Janeiro; mas no momento em que essas companhias forem obrigadas a integralizar as suas ações, que estão apenas representadas por 10, 20 e 30%, as coisas hão de mudar, infalivelmente, a crise de declarará e o país há de sentir a falta de um avultado capital, que estará, então, imobilizado nos papéis que por falta de confiança não puderam mais entrar na circulação e jogo da praça. As boas empresas hão de sentir, então, o mal, e terão de ir procurar no estrangeiro o capital necessário à integralização de

suas ações. Como a moeda é uma mercadoria, e como toda mercadoria aumenta de valor quando aumenta a procura, certo será que chegaremos, fatalmente, a uma grande depressão do câmbio.<sup>64</sup>

O Tribunal de Contas foi criado nesse contexto, por decreto, um ano após a proclamação da República, meses antes da instalação da primeira Assembleia Constituinte e um ano antes do golpe do governo eleito, que fechou o Congresso, mas acabou sucumbindo às pressões e críticas, dando lugar ao sucessor, Floriano Peixoto. Pode-se dizer que sua criação carregava ingenuidades livrescas, boas intenções ou até mesmo estratégias bem objetivas.

No mínimo, podia estar desempenhando, naquele momento, uma espécie de contraponto simbólico às ações arriscadas que o próprio governo promovia. Então, mais do que intenção “livresca”, tinha um propósito bem articulado. Afinal, para que um “tribunal de contas” coercitivo sem ainda uma máquina administrativa complexa para ser controlada? Sem uma máquina complexa, porém diante de diversas complexidades da realidade econômica e social. Quem e o que seriam “julgados” por esse tribunal numa situação em que as principais ações de despesas e receitas eram empreendidas pelo próprio governo central, criador desse tribunal, frente aos conflitos federativos no tocante à distribuição de recursos?

A questão financeira e a divisão do bolo preponderavam na pauta da agenda política. Nada de democracia. Em relação à autonomia dos Estados, por exemplo, Ramiro Barcellos observava que havia apenas um obstáculo à sua efetiva realização radical: “o argumento único, que, em contrário à legítima aspiração federalista, aqui se tem aduzido é relativo às dificuldades financeiras em que se encontra atualmente o nosso país”.<sup>65</sup>

O parlamentar disse ainda que os congressistas concordavam com o projeto “oficial”, pois fora o próprio governo que, no artigo 18 da Constituição, aventou a hipótese de os estados taxarem a importação, mas somente com a condição de a receita ir para a União. O parlamentar apresentou então substitutivo tirando a competência exclusiva da União de tributar a importação: “tratando do artigo 12, ao qual ofereceríamos uma emenda, teríamos ocasião de demonstrar que o crédito da União pode subsistir sem prejuízo da autonomia dos estados, e da instituição e desenvolvimento do crédito deles”.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> A transcrição de sua fala está adaptada aqui para o português contemporâneo. Ver Anais da Assembleia Constituinte de 1891, 28ª sessão, 9 de janeiro de 1891, presidida por Prudente de Moraes. O debate pode ser encontrado nas páginas 332 a 344.

<sup>65</sup> Anais, 1891, 28ª sessão, de 9 de janeiro, p. 344.

<sup>66</sup> Idem.



Dez dias depois, na sessão de 19 de janeiro, os constituintes acirraram ainda mais o debate com as críticas protagonizadas por Leopoldo de Bulhões. O parlamentar aproveitou o tema das aposentadorias e pensões, sobre as quais Fonseca Hermes lembrava que muitos pedidos vinham sendo devolvidos pelo governo ao Congresso. O parlamentar observou, então, que o ministro da Fazenda, Rui Barbosa, havia se pronunciado oficialmente sobre a discriminação das rendas da República, sendo a situação problemática em termos de déficit. O constituinte criticou o governo, dizendo que este estava tentando de forma arrojada acelerar o progresso material do país, fazendo o Tesouro assumir responsabilidades “excessivas”. Bulhões reproduziu palavras de Rui, que teria dito: “Senhores, a legalidade não é só um baluarte para os administradores; é também, sobretudo, onde houver nos homens de Estado sentimento do dever, uma couraça para os administradores.” Completou o parlamentar:

Conseqüentemente, a Ditadura é o déficit, o Sr. Ministro da Fazenda o diz. A causa do desmoronamento financeiro, que veio complicar a solução do problema federativo, impossibilitando a discriminação das rendas e criar embaraços quase que invencíveis à solução do problema econômico, entulhando os canais da circulação de papel moeda. É a Ditadura. Se no espaço de um ano ela produziu um assombroso déficit e condenou-nos por largos anos ao curso forçado, do qual a monarquia já nos havia livrado, onde não nos conduziria, sem como se anunciava, nos governasse por cinco, oito ou dez anos?<sup>67</sup>

A sessão foi marcada ainda por críticas à decisão do governo em relação aos papéis inconvertíveis sobre apólices. Além disso, a emissão de papel moeda em larga escala, conforme assinalava Leopoldo de Bulhões, produzia grandes oscilações nos preços e no câmbio. Segundo o parlamentar, Rui teria inaugurado no poder a “escola do papel inconvertível”.<sup>68</sup> As críticas eram feitas com base na exposição escrita feita pelo ministro da Fazenda ao Chefe de Estado em 28 de dezembro de 1890.

O papel moeda, que seria um recurso de último caso, extremo e passageiro, transformara-se, segundo Bulhões, em “agente natural de circulação”. Serzedello Corrêa, representante do Pará, também constituinte, que depois assumiu a pasta da Fazenda no governo Floriano e acabou se demitindo por discordar da retirada de poderes do Tribunal de Contas, discordava de Bulhões, dizendo que o parlamentar só via um lado da questão, não considerando os benefícios que poderiam ser alcançados com a política financeira do governo.

O programa de emissão de moeda era a medula da política financeira visando ao “progresso” acelerado. Em 17 de janeiro, o governo baixara decreto dividindo o país em três regiões, cada uma com um banco emissor. Uma no norte, com sede na Bahia; outra no centro, cujo banco ficaria no Rio de Janeiro; e a terceira no Sul, com sede em Porto Alegre. Em 31 de janeiro, o governo resolveu criar mais uma “região bancária”, tirando São Paulo da região do

<sup>67</sup> Anais da Assembleia Constituinte de 1891. 36ª sessão, de 19 de janeiro de 1891, p. 691.

<sup>68</sup> Idem, p. 697.

centro e Goiás da área central, formando com esses estados outra área, a quarta região. E dias depois, em 7 de março, o governo resolveu subdividir a região norte em três regiões.<sup>69</sup>

Os debates sobre a questão financeira se estenderam no decorrer da Assembleia Constituinte, como na reunião do dia seguinte, quando os constituintes aprovaram a possibilidade de abertura de “créditos especiais” do Governo Federal, em condições fixadas pelo Congresso, para os Estados que ainda estivessem organizando seus serviços.<sup>70</sup> Depois, na sessão de 28 de janeiro, o debate foi protagonizado por Serzedello, que fez um apelo para que os interesses federalistas exagerados não sacrificassem os “interesses da Pátria”, num discurso que defendia as iniciativas do governo provisório sobre a emissão de moeda e a conversibilidade em apólices.

Serzedello ponderou que o então ministro da Fazenda do Império, Visconde de Ouro Preto, estabelecera a emissão sobre base metálica, produzindo uma “valorização fictícia do papel”, o que teria elevado a “jogatina” a grandes proporções.<sup>71</sup> Seus oponentes protestavam, dizendo que a especulação resultava da emissão em excesso, mas Serzedello rebatia, citando Adam Smith e Quesnay, para os quais, segundo ele, uma verdade era irrefutável: “os hábitos de um mercado não empregam senão certa soma de moeda, ainda que se lhe forneça mais.”<sup>72</sup>

Ao suceder Serzedello na tribuna, Theodoreto Souto, representante do Ceará, observou que as condições financeiras dos estados e da União estavam interligadas e que muitas dívidas foram contraídas por aqueles com a fiança do governo central. E que, portanto, elas deveriam ser pagas pela União:

Não é o momento ainda de separação completa da dívida federal da dos estados, ou de fazer-se a partilha do acervo hereditário do regime monárquico sob o ditame absoluto do estrito direito. Senhores, o pagamento das dívidas dos estados pela União me parece um princípio de harmonia, de fraternidade, de apaziguamento (...); um elemento poderoso de consolidação para o crédito interior e exterior; uma força de atração para todos os órgãos da sociedade política, sufocando no berço as tendências particularistas, que no princípio são mais que um erro, pois são um crime de lesa patriotismo. Incorporem, portanto, a dívida dos estados ao passivo federal. (...) O Estado do Ceará nada deve. Sou insuspeito, portanto, nessa questão (...).<sup>73</sup>

Não era à toa, pois, o estado nevrálgico do nascimento da República, e um dos aspectos dessa situação, tema também de intenso debate na Constituinte de 1891, relacionava-

---

<sup>69</sup> Idem, p. 701.

<sup>70</sup> Anais da Assembleia Constituinte de 1891, 37ª sessão, de 20 de janeiro, p. 779.

<sup>71</sup> Anais da Assembleia Constituinte de 1891, 40ª sessão, de 28 de janeiro, p. 141.

<sup>72</sup> Idem, p. 141.

<sup>73</sup> Idem, p. 143 e 144. Como se vê, o problema da responsabilidade fiscal não é novo no Brasil. Note-se que a questão do equilíbrio fiscal de estados e municípios tornou-se, enfim, um século depois, objeto de fiscalização atribuída aos tribunais de contas, como veremos no último capítulo sobre o papel dessas cortes com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal e o Programa de Modernização do Controle Externo do Distrito Federal, Estados e Municípios (Promoex), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com aval do Ministério do Planejamento do Governo Federal.

se à preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Na 53ª sessão, em 12 de fevereiro, o assunto foi conduzido pelo constituinte Seabra, a respeito de um tratado aduaneiro entre Brasil e Estados Unidos. Por esse tratado, gêneros de primeira necessidade importados daquele país ficavam isentos de tributação. Seabra defendia o tratado contra os que alegavam que o Brasil se tornaria “uma colônia” dos Estados Unidos.

O constituinte Oiticica disse que o governo excedera em suas atribuições, mas Seabra discordava, alegando que o próprio Congresso havia reconhecido que era “apenas um Congresso Constituinte e que os poderes legislativo e executivo continuavam nas mãos do chefe do Estado, continuando a Ditadura até ser aprovada a Constituição”. Barbosa Lima ficou estupefato, perguntando onde já se vira uma “Ditadura com Congresso”, sendo seguido por vozes de que o “Congresso seria uma nulidade”.<sup>74</sup>

Um “tribunal de contas” criado por decreto antes da Assembleia Constituinte (mas que depois virou matéria constitucional) por um governo que se sobrepunha ao Parlamento e virava as costas a bandeiras caras das revoluções burguesas europeias de dois séculos antes<sup>75</sup> eram ações coerentes, dentre outras, com a disposição contraditória de Rui Barbosa, entre uma espécie de republicanismo monárquico, por assim dizer, e seu excessivo liberalismo. Este lhe permitiu, por exemplo, apesar de um “tribunal de contas” e independente do Congresso, convidar seu amigo Francisco de Paula Mayrink, segundo Raymundo Faoro, “espécie de presidente de um sindicato financeiro que se apropria das concessões e privilégios públicos”, para comandar a unidade emissora. (2001: 584). Esse novo esquema de emissão unificada de moeda aconteceu com a fusão entre o Banco dos Estados Unidos do Brasil e o Banco Nacional do Brasil, que resultou no Banco da República dos Estados Unidos do Brasil. Este vai gerar em 1892 o Banco da República do Brasil.

Segundo Faoro (2001), assim como Ouro Preto comandou as finanças do país monárquico por meio do visconde de Figueiredo, “seu banqueiro e empresário de confiança”, Rui Barbosa também viria a se articular a um amigo e conselheiro próximo para comandar a alta política, melhor dizendo, a economia política do país, ou a política econômica construída do alto para baixo, diferente dos rumos que tomavam, por exemplo, uma federação construída

---

<sup>74</sup> Anais da Constituinte de 1891, 53ª sessão, de 12 de fevereiro de 1891, p. 576.

<sup>75</sup> Com a queda dos reis absolutistas e a separação dos poderes, uma dessas bandeiras era o Poder Legislativo, representante do povo, ficar com a atribuição da fiscalização financeira dos gastos públicos. Antes, o rei, na monarquia, concentrava em suas mãos os poderes executivo e legislativo.

de baixo para cima, como eram os Estados Unidos. Politicamente, o resultado foi um golpe com o fechamento do Congresso, episódio que iniciava o fim do governo provisório.<sup>76</sup>

Se o Tribunal de Contas era um órgão para cuidar do controle doméstico, por assim dizer, isto é, das despesas de custeio de um aparato administrativo que então começava a ser construído, ou para equilibrar o orçamento como um todo, conforme era a intenção oficial manifesta, o fato é que a privatização do público se processava tanto nas miudezas do dia-a-dia como nas questões da macroeconomia. De acordo com José Murilo de Carvalho, “durante seu período (Rui) como ministro da Fazenda, talvez mais da metade da correspondência que recebia se referia a pedidos de favores e empregos.” (1987: 65).

E as decisões sobre a macroeconomia eram defendidas pela imprensa liberal, notadamente os paulistas, que se fortaleciam com a economia cafeeira. Numa crônica assinada por Urbano Duarte em 18 de dezembro 1890, no jornal *Diário Popular*, de São Paulo, o autor elogiava a um só tempo a criação do Tribunal de Contas e a decisão do governo de unificação bancária para emissão de moeda. Escreveu o cronista:

O sr. Ruy Barbosa acaba de promulgar dois decretos importantes, um sobre a unidade de emissão bancária e outro criando um tribunal de contas. (...). A criação do Tribunal de Contas é a cúpula, a coroa do seu edifício financeiro. Para dar uma ideia da importância e da urgência dessa instituição, basta dizer o seguinte: Um ministro de Estado não poderá sacar do Tesouro a quantia de dez tostões, sem que a ordem passe pelo cadinho do Tribunal de Contas, o qual concederá ou negará o seu visto, conforme a despesa for legal ou ilegal. O orçamento será uma realidade! A morte do famoso *jogo de verbas* (sic), a seriedade da verba *Eventuais!* (sic). O enterro dos créditos suplementares e extraordinários! Chorai, postulantes e pretendentes importunos, o *não há verba* (sic) vai ser lavrado por sentença! Agora digam-me cá: entre o Tribunal de Contas e o ministério independente das câmaras, que vai fazer a entidade política por nome deputado? Discursos... discursos... discursos...

Certamente, Rui pesou na balança diversas vezes os pedidos que poderia ou não atender. Antes da criação do Tribunal de Contas, por exemplo, o governo provisório cedeu às forças centrífugas da federação. O jornal *A República*, em sua edição de 26 de maio 1890, elogiava a política de emissão por vários bancos. Sob o título “Questões Econômicas”, o texto do artigo dizia que “a criação dos bancos regionais de emissão é uma nova forma de organização financeira para dar força à federação dos Estados, que só poderão gozar de inteira liberdade tendo completa autonomia e independência”.

<sup>76</sup> Assim resumiu Faoro aquele momento: “A transição monárquico-republicana, com o novo regime a se forjar dos escombros do antigo, não seguiu o curso eufórico que lhe predissera Rui Barbosa. No centro das oposições, desponta, com armas políticas e com as armas econômicas, o grupo paulista, reunido aos gaúchos no próprio momento das reformas de 17 de janeiro de 1890. Rui e os industrialistas, batidos em todos os *fronts*, sofrem o primeiro grande revés no governo Floriano Peixoto, na reação do ministro Rodrigues Alves. (...) Os industriais apelam para o crédito direto. As empresas, oneradas por encomendas do exterior ao câmbio alto, obrigadas a pagá-las, pela depressão cambial, com maior quantidade de papel moeda, mostram-se incapazes de saldar tais compromissos. (2001: 584). (...) Defende-se o governo com o golpe de Estado de 3 de novembro de 1891, dissolvendo o Congresso, golpe, desde logo, batizado de ‘golpe da Bolsa’. (...) Restabelecida a normalidade constitucional, destituído Deodoro e entregue a presidência a Floriano (23 de novembro de 1891), com a gestão de Rodrigues Alves na pasta da Fazenda inicia-se, embora efêmero o ministro, o irreversível combate ao *Encilhamento*, retardado apenas pelas aperturas do Tesouro, decorrentes da instabilidade política. A febre, a embriaguez, o sonho do progresso rápido perderam a força mística, preparando a amarga ressaca dos fins de 1891 e 1892.” (2001, pp: 584-585)

Não era para menos, com as pressões realizadas na chamada “opinião pública”, espaço considerado privilegiado para apoiar ou criticar o governo, assim como nos dias atuais. Diferentemente, porém, naquela época não havia um complexo monopolizado de meios de comunicação, mas sim jornais que discordavam entre si, lutando por interesses muito bem definidos. Três meses antes, em 4 de fevereiro do mesmo ano, o jornal *A Gazeta do Povo* publicava um artigo assinado por Floriano de Godoy, de Taubaté (SP), sob o título “Ditadura ou Constituinte?”. O ponto central era a repartição dos recursos entre o Estado central e os Estados federados. O autor iniciava o texto dizendo que a forma federativa não tinha sido uma boa ideia: “Antes desse ato, os poderes públicos deviam estar preparados com estudos sobre o estado econômico-financeiro e intelectual de cada antiga província, para então escolher a melhor forma possível de adaptação”.

Outro jornal, numa coluna intitulada “Coisas políticas”, o articulista defendia o poder central a fim de que o novo Brasil assegurasse confiança dos bancos estrangeiros, vale dizer, os ingleses. Dizia que “o recente decreto pelo qual o governo federal garante os juros e amortização dos empréstimos contraídos pelos Estados é o ato mais acertado e de mais alcance político que tem praticado o Sr. Ruy Barbosa, como ministro da Fazenda”.

Outro exemplo de divergência entre os jornais era a edição do *Diário do Commercio*, de 29 de janeiro de 1890, que combatia a *Gazeta de Notícias*, defensora da existência de apenas um banco emissor de moeda. Segundo o *Diário*, “o ministro das finanças da república está com a liberdade, com a justiça e com o direito, e tem por si todo o apoio da opinião não dominada de ideias exclusivistas, nem dos interesses contrariados.” Mas, o *Diário* também havia alertado, dias antes, sobre o cuidado que o governo precisava ter na administração das despesas e dizia, em sua edição de 5 de janeiro daquele ano, que a primeira coisa a ser feita era economizar e controlar os gastos, lembrando que a “intendência municipal”, por exemplo, era “mera repartição do ministério do interior”.

O mesmo jornal, na edição de 13 de janeiro, publicava uma matéria lembrando o tom moralizante das iniciativas do governo: “O Sr. Ruy Barbosa já o disse: cumpre dar exemplos positivos ao mundo de que o novo regime do governo do Brasil extinguiu os maiores cancos do regime monárquico: ele será econômico, não malbaratará os dinheiros públicos, quer em despesas improficuas, quer em ostentações inteiramente dispensáveis”.

Depois de ceder às forças políticas centrífugas voltadas para os interesses regionais, autorizando a emissão de moeda por vários bancos, o governo, enfim, daria um de seus “exemplos positivos” ao mundo, que, nas palavras do *Diário do Commercio*, de 20 de janeiro de 1890, vinha em boa hora com o objetivo de “eliminar a dívida interna consolidada e

mobilizar a fortuna pública e inerte e ativar a circulação dos capitais na mais ampla escala.” Tratava-se da autorização para que Francisco de Paula Mayrink fundasse o “grande banco emissor central”, que abrangia “toda a vasta região formada pelos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina.” Outro “exemplo positivo” ao mundo seria, por mimetismo institucional, a criação do Tribunal de Contas, dez meses depois, quando o *Encilhamento* já prenunciava a crise iminente de coloração a um só tempo política e econômica.

Pragmaticamente analisando, pode-se dizer que a criação do Tribunal de Contas naquele momento tinha propósitos concretos, pelo menos em termos de anunciar a disposição do governo de controlar, de forma centralizada, as finanças públicas. Era uma resposta também a interesses internacionais, embora não se pudesse dizer isso oficialmente. Numa visão contextualista, cumpria, assim, a função de valor correspondente à força de seu simbolismo como fator de coesão e coerção do poder central. Pode-se dizer, portanto, que estava na mesma linha da constitucionalização simbólica ou “puramente nominal”, para usar a expressão de Raymundo Faoro.<sup>77</sup>

Simbolicamente ou não, o novo instrumento criado um ano antes da crise política que levou ao poder o vice de Deodoro, Floriano Peixoto, acabaria depois servindo para tentativas de “endurecer” o controle das finanças, num processo pendular que marcou toda sua trajetória republicana, isto é, entre ser ou não ser um controle externo efetivo. Não era para menos a tentativa de “endurecimento” na ressaca do *Encilhamento*. Porém, na medida em que novos poderes eram conferidos ao Tribunal de Contas ao longo do tempo, uma sucessão de iniciativas neutralizavam esses poderes, como veremos a seguir.

A controvérsia sobre a paternidade do Tribunal de Contas no Brasil está, numa certa medida, relacionada à ideia de constitucionalização simbólica. É possível que o governo provisório o tenha lançado como símbolo de fortalecimento do poder central, ou mesmo como “contraponto” para os lances ousados que empreendia, mesmo considerando a crença numa determinada visão e perspectiva de futuro para a República, porém não tendo tempo suficiente para estruturá-lo e pô-lo em ação de maneira efetiva. Ou então para acomodar interesses

---

<sup>77</sup> Faoro (2001) observa que “ressalvada a valorização federal, em pouco fixada no mecanismo político, a Constituição tem caráter puramente nominal, como se ela estivesse despida de energia normativa, incapaz de limitar o poder ou conter os titulares dentro de papéis prévia e rigidamente fixados. Em lugar de contestar a federação, procura, no seu seio, conquistar a hegemonia para os Estados, dentro do esquema tradicional, servindo-se dos elementos dissidentes para reforçar suas hostes. Continuará a operar a mesma prática imperial, em que as ficções constitucionais assumem o caráter de um disfarce, para que, à sombra da legitimidade artificialmente montada, se imponham as forças sociais e políticas sem obediência às fórmulas impressas. Era a hipocrisia constitucional, tão duramente denunciada pelos críticos do antigo regime, José de Alencar, Tavares Bastos, Ferreira Viana, Rui Barbosa. (...) Quem governa são as situações estaduais, as situações estaduais aptas a empolgar o poder central, as oligarquias, na voz de seus oponentes.” (2001, pp: 532-533).

políticos e ideológicos, uma vez que a sugestão pela criação de um tribunal desse tipo partira de Serzedelo Correa, um militar positivista com fortes pendores nacionalistas.

De fato, a corte fora criada por decreto em novembro de 1890 e, no ano seguinte, logo no início, já recebeu críticas na Assembleia Constituinte, com o governo mergulhado, meses depois, numa crise que o obrigou a dar um golpe e fechar o Congresso. Mais plausível, portanto, é aceitar que a criação efetiva e sua instalação tenham sido empreendidas por Serzedelo Correa, então ministro de Floriano Peixoto.

Além desse aspecto vinculado ao início efetivo da existência e funcionamento do tribunal, outros três elementos evidenciam o caráter simbólico do controle externo, isto é, sua intenção sacramentada apenas no papel: em primeiro lugar, a inexistência de delegações da corte de contas nos estados, questão imbricada, portanto, no contexto de conflitos e percalços da então nascente federação republicana, situação denunciada por Alfredo Valadão, mais de dez anos depois da criação do tribunal.

Em segundo, o famoso Decreto 392, de 8 de outubro de 1896, que, embora reformulando o tribunal e conferindo-lhe amplos poderes, inclusive o de mandar prender responsáveis com contas rejeitadas, contraditoriamente não dispunha sobre mecanismo efetivo de executar suas próprias decisões – algo que acabou permanecendo por toda a trajetória republicana, até os dias atuais. Por último, a própria evidência de que o Congresso Nacional nunca exerceu de fato o controle externo, na acepção de *accountability horizontal* sistemática, embora o texto constitucional seja claro no sentido de definir como sendo sua essa atribuição.<sup>78</sup>

Lincoln de Abreu Penna (2008) lembra que Serzedelo era versado em assuntos administrativos e orçamentários. Segundo o autor, foi Serzedelo quem sugeriu a criação de um tribunal de contas, opondo-se ao “uso indiscriminado dos recursos públicos”. Militar nacionalista, sempre se posicionou contra a plutocracia dos monopólios industriais e financeiros, ganhando notoriedade no exercício de funções políticas e administrativas. (Abreu Penna, 2008: 31).<sup>79</sup> Como vimos, Serzedelo defendeu o governo provisório durante a Assembleia Constituinte de 1891 nas discussões em torno da emissão de moeda, provavelmente acreditando na construção da República através de um “progresso econômico” acelerado, por assim dizer. Entretanto, certamente desencantou-se também com a excessiva

---

<sup>78</sup> Esse último ponto será abordado no próximo capítulo.

<sup>79</sup> Ver introdução do trabalho desse autor: PENNA, Lincoln de Abreu. (2008). *O progresso da ordem: o florianismo e a construção da República*. Rio de Janeiro: E-papers.

especulação financeira que beneficiava poucos. De acordo com Clóvis Moraes Rêgo (1989)<sup>80</sup>, foi Serzedelo Corrêa, então ministro da Fazenda de Floriano Peixoto, quem instalou de fato o Tribunal de Contas, com o decreto 1.168, de 17 de dezembro de 1892, dispondo sobre o seu Regimento Interno.

A primeira reunião do tribunal ocorreu um mês depois, em 17 de janeiro do ano seguinte, ou seja, dois anos após a criação da corte pelo decreto de Deodoro e Rui Barbosa. Segundo ele, as crises que ocorreram entre Serzedelo e Floriano tinham como motivo principal o enfraquecimento do Tribunal de Contas, o que também é objeto de controvérsias na historiografia. De acordo com José Maria Belo (1976), Serzedelo teria pedido demissão por discordar da política financeira do governo e arrumara como pretexto divergências em relação ao Tribunal de Contas.

Serzedelo sucedera Rodrigues Alves na pasta da Fazenda, que também se demitira por não conseguir apoio para combater os males do *Encilhamento*. Segundo Belo (1976), Serzedelo reclamava das dificuldades do Tesouro e insistira junto a Floriano por um acordo com o general Silva Tavares, chefe dos federalistas conflagrados no Rio Grande do Sul, a fim de evitar a guerra civil. Acabou deixando o ministério em 27 de abril de 1893. (Belo, pp: 105-106). Simples pretexto ou não, as prerrogativas fiscais da corte de contas não eram nada desprezíveis no contexto da macroeconomia e da política financeira do governo. Assim resumia Belo (1976) uma das questões mais problemáticas do governo, que era o câmbio:

Sem nenhum controle do câmbio, o Governo federal (referindo-se aos primeiros da República) não podia defender-se das escandalosas especulações que sobre o mesmo faziam os bancos estrangeiros. As diferenças de câmbio chegaram a consumir mais de 100 mil contos num orçamento anual de cerca de 300 mil. O regime tributário, baseado nos impostos de importação, colocava o Governo federal em permanente círculo vicioso: deixando as importações livres fazia crescer as necessidades de ouro; restringindo-as, diminuía as próprias rendas, com que teria de fazer face às despesas da administração. (1976: 143).

Em sua carta de demissão<sup>81</sup>, Serzedelo Correa manifestava discordância em relação à retirada do poder prévio de fiscalização da corte de contas. O estopim fora as minutas de decreto nesse sentido que Floriano o enviara através de um de seus ajudantes de ordem.<sup>82</sup> Além de pedir providências ao governo visando ao “levantamento de nosso crédito no Exterior”, Serzedelo sugeria fazer economia em diversas áreas, tais como o fim de adiantamentos e de comissões em outros países, o adiamento de obras que não fossem

<sup>80</sup> O autor foi conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Pará, terra natal de Serzedelo, e professor *Honoris Causa* da Universidade Federal do Pará, além de membro do Conselho Estadual de Cultura e da Academia Paraense de Letras e do Instituto Histórico e Geográfico do Pará. As informações colhidas aqui estão no seu livro *Serzedello Corrêa: homem de pensamento*. Belém: Governo do Estado do Pará e Tribunal de Contas do Estado do Pará, 1989.

<sup>81</sup> As informações sobre esse documento foram tiradas da carta transcrita por Clóvis Moraes Rêgo (1989).

<sup>82</sup> De acordo com Moraes Rêgo (1989), Serzedelo estava em reunião na casa de Gustavo Câmara quando recebeu a carta de Floriano Peixoto das mãos do tenente Ovídio Abrantes. A carta, que falava da reforma do tribunal, tinha a letra de Felisbello Freire, ministro do Exterior.



urgentes, a volta dos navios de guerra que estivessem em outros países, mudança no câmbio e a pacificação no Rio Grande do Sul, dentre outras medidas.

Serzedelo observava que havia uma campanha contra o Tribunal de Contas, considerado por seus oponentes como um “embaraço” à administração. Dizia ainda que os decretos de Floriano “anulavam” o tribunal, reduzindo-o à “simples chancelaria do Ministério da Fazenda”, suprimindo sua autonomia e independência. “É preciso antes de tudo legislar para o futuro”, observou Serzedelo em sua carta de demissão, perguntando qual era o problema de se ouvir previamente o tribunal para a realização de despesas:

Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração. Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco<sup>83</sup> e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso. (...). Qual é, porém, o inconveniente em ouvir-se previamente o Tribunal? Se a despesa está dentro do orçamento, se existe verba ou se tem recurso a verba, o Tribunal não pode deixar de registrá-la.

Num dos livros de sua autoria, *Páginas do Passado*, de 1919, Serzedelo escreveu que uma de suas maiores obras como ministro da Fazenda fora a criação do Tribunal de Contas, observando que o órgão tinha a prerrogativa do “veto absoluto”. “Despesas condenadas pelo Tribunal não podiam ser feitas de modo algum”, assinalou Serzedelo, lembrando que nomeara para presidente da corte uma pessoa experiente no serviço público, o ex-senador do Império Manoel Francisco Correa. Dentre outras coisas, o tribunal começou a ser motivo de conflito entre os ministérios por causa de pedidos de favorecimento entre parentes. Escreveu Serzedello:

Começaram de aparecer atritos entre o Tribunal e os meus colegas de ministério. Um dia, o Marechal pediu a Limpo de Abreu, Ministro da Viação, um lugar para Pedro Paulino, irmão de Deodoro e sogro do Marechal Hermes. Limpo de Abreu, prontamente, mandou adi-lo ao seu ministério, com um conto de réis por mês. No fim do mês mandou-lhe pagar o vencimento e o Tribunal recusou o registro, sob o fundamento de que o Governo não podia criar lugares. Limpo de Abreu correu para o Marechal e em despacho lhe fez ver que já havia uma autoridade superior a ele: era o Tribunal de Contas. O Marechal Floriano disse então: São coisas do meu amigo Ministro da Fazenda, que criou um Tribunal superior a mim. Precisamos reformá-lo. (Serzedello Correa, 1919, p. 59)

A ata de instalação do Tribunal de Contas data de 17 de janeiro de 1893. Três meses depois, Serzedelo pedia demissão do Ministério da Fazenda. Era o início oficial de uma trajetória pendular que, como já dito, marcou toda a história republicana do Tribunal de Contas até os dias atuais. Um movimento entre ser ou não ser um controle externo efetivo em contextos caracterizados pela atuação de diferentes forças no embate da captura de recursos

<sup>83</sup> Manoel Alves Branco, então ministro da Fazenda e presidente do Conselho de Ministros no Império, chegou a sugerir na década de 1840 a criação de um tribunal de contas. Sua ideia foi rejeitada, e não era para menos, considerando os interesses que contrariou quando criou o que ficou conhecida como “Tarifa Alves Branco”. Através dessa medida, o Império taxou em 30% as importações dos produtos que não existiam no país e em 60% as dos que tinham similares no território brasileiro. Vigorou até 1860, desagradando aos ingleses, importadores e camadas mais abastadas. A tarifa acabou sendo abolida depois, obviamente, por pressões sofridas pelo governo imperial.

públicos para fins particularistas (muitos destes parentais) ou da prevalência de determinadas políticas em detrimento de outras.

Logo no governo seguinte, de Prudente de Moraes, a corte volta a endurecer, mas, ainda assim, sem mecanismos garantidores de execução de seus julgamentos, conforme avaliava Alfredo Valladão em 1911. Era o decreto nº 392, de 8 de outubro de 1896, que dispunha sobre a reorganização do Tribunal de Contas, sob o governo de Prudente de Moraes e seu ministro da Fazenda, Rodrigues Alves.

Embora não pertencendo ao Poder Judiciário e tendo seu corpo deliberativo, composto de quatro membros, indicado e nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, o Tribunal de Contas, conforme previa o artigo 2º do decreto 392 de 1896, agia como Tribunal de Justiça com suas decisões definitivas tendo “força de sentença judicial”.

O parágrafo 1º assinalava que “funciona o Tribunal de Contas: 1) como fiscal da administração financeira; 2) como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciososa”. Além disso, o parágrafo 2º do mesmo artigo preceituava que o tribunal deveria ter “sua função fiscalizadora, instituindo exame prévio sobre os atos que entendem como a receita e despesa públicas e revendo as contas ministeriais”.

Um indicador das diferenças entre o tamanho e funções da máquina administrativa da época e o aparato estatal contemporâneo era o que previa o parágrafo 3º do inciso 7 do artigo 1º do decreto: “Para o serviço do mesmo Tribunal existirá um quadro de pessoal, composto de três sub-diretores, um secretário, 14 primeiros-escriturários, 14 segundos-escriturários, 16 terceiros-escriturários, 10 quartos-escriturários, um cartorário, um ajudante e quatro contínuos. Era o embrião do futuro “corpo instrutivo” do tribunal, isto é, do quadro de funcionários técnicos dos setores de controle externo dos tribunais de contas composto por analistas, inspetores e auditores de diversas especialidades dos tempos atuais.

Em relação à receita, ainda conforme o artigo 2º do decreto, o Tribunal de Contas deveria “emitir parecer sobre a proposta para abertura de créditos suplementares e extraordinários, a qual o Governo deverá submeter previamente ao Tribunal, para o efeito de verificar este se é legal o uso desse expediente de contabilidade pública.” (alínea “c”, inciso 1 do parágrafo 2º do artigo 2º). Já a alínea “g” previa algo que pode ser considerado como vinculado à função auxiliadora da avaliação e formulação de políticas públicas: “expor em relatório anual dirigido às Casas do Congresso a situação da Fazenda Federal; propor as

medidas tendentes à melhor arrecadação da receita<sup>84</sup> e à fiscalização da despesa; emitir parecer sobre a expansão desta e suas causas; e fazer menção dos abusos e omissões praticados na execução das leis do orçamento e nas que entenderem com a administração fiscal”.

No tocante ao controle prévio, o decreto estabelecia que, caso o tribunal negasse o registro da despesa de um ministério, e o responsável (ministro) discordasse, o caso deveria ser submetido ao Presidente da República. Se este contrariasse o Tribunal, este faria o registro sob protesto, levando o assunto ao conhecimento do Congresso.

De acordo ainda com o decreto, havia a possibilidade de responsabilização criminal para aqueles que executassem ordens ilegais. O artigo 3º previa que o tribunal exercita sua jurisdição contenciosa “processando, julgando, em *única instância*<sup>85</sup>, e revendo as contas de todas as repartições, empregados e quaisquer responsáveis que, singular ou coletivamente, houverem administrado, arrecadado e despendido dinheiros públicos (...)”.

Além disso, o decreto autorizava o Tribunal de Contas a ordenar a prisão dos responsáveis condenados por sentença definitiva do órgão em processos de tomada de contas, caso os implicados tentassem se “ausentar furtivamente, ou abandonarem o emprego, a comissão ou o serviço de que se acharem encarregados ou houverem tomada por empreitada”. (inciso 3 do artigo 3º). Tratava-se de uma “prisão administrativa” que não podia exceder três meses, podendo depois o responsável ser processado por crime de peculato, nos termos do artigo 14 do decreto legislativo nº 221, de 20 de novembro de 1894.

O Tribunal de Contas podia também aplicar multas e ordenar o sequestro dos bens dos responsáveis e seus fiadores. Já a falta de um poder próprio efetivo da corte para execução de suas decisões foi criticado por Alfredo Valadão. O parágrafo 1º do inciso 2 do artigo 4º do decreto 392 dizia que “a execução da sentença definitiva sobre tomada de contas, na parte em que condenar o responsável ao pagamento do alcance e a entrega dos valores ou do material sob sua guarda e administração, será promovida no Juízo Federal de Seção pelo respectivo procurador, à vista da cópia autêntica da sentença, remetida pelo representante do Ministério Público perante o Tribunal de Contas”.

---

<sup>84</sup> Historicamente, porém, ao longo da trajetória republicana, os tribunais se preocuparam mais com a fiscalização da despesa do que com a da receita. Somente na primeira década deste século, os tribunais começaram a fazer controle da receita, uma das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em pelo menos um caso, o do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a corte teve que entrar na Justiça para garantir a fiscalização da receita, pois o governo se recusava a prestar informações dessa área. Ver sobre o assunto matéria sob o título *TCE teve que entrar na Justiça para garantir acesso às informações*, publicada na revista *TCE NOTÍCIA*, n. 36 (maio/2005), p. 15, informativo da corte de contas fluminense.

<sup>85</sup> Grifo nosso.

Se já existia um Tribunal de Contas no Brasil, esse novo organismo tinha mais significação simbólica do que caráter efetivo de fiscalização. E isso decorria das circunstâncias de um contexto marcado pelos dilemas da nascente federação que se estenderam durante três décadas após a proclamação da República. Alfredo Valladão (1911) dizia que um dos problemas do seu desenho institucional era sua incompletude. “As câmaras, as delegações nos Estados constituem, precisamente, a peça que está faltando ao nosso mecanismo de fiscalização” (1911: 7)<sup>86</sup>.

Sua visão era de que o tribunal tinha um caráter administrativo, mesmo agindo como Tribunal de Justiça, devendo fazer a fiscalização concomitante à realização do orçamento por delegação do Congresso Nacional. O simbolismo de uma corte de contas não se limitava a ficar no papel, isto é, aparecer como órgão de fachada, sem uma ação efetiva. Dizia respeito também ao objeto em si de que tratava, considerando que o controle posterior poderia ser inútil.

Assim, o autor indagava que utilidade teriam os balancetes para a fiscalização, mesmo que enviados regularmente, se sua escrituração poderia não corresponder aos fatos? (1911: 20). Ou seja, de que servia uma fiscalização se os relatórios poderiam ser fictícios?<sup>87</sup> Dizia ele: “O tribunal, pela organização vigente, é incapaz de realizar esta obra – liquidar as contas da receita e da despesa, verificar a sua legitimidade antes de serem prestadas ao Congresso. A liquidação não se faz, é um aparelho inútil.” (1911: 24). E a criação das delegações nos Estados era, para o especialista, um dos pontos essenciais da necessária reforma do Tribunal de Contas.

Sobre o registro dos contratos, Valladão (1911) observou que a fiscalização prévia era uma prática que se disseminava por diversos países, dando como exemplo Itália, Bélgica, Inglaterra e Holanda. (p. 27). Não tendo um controle prévio, o Estado acabava contratando sem saber as vantagens concedidas, bem como os encargos assumidos e a própria alocação de recursos para determinada finalidade. (p. 35). Para o autor, agravava ainda o fato de a ausência de fiscalização preventiva dos empenhos de despesa repercutir na economia e nas finanças do país, ainda mais quando não se tinha conhecimento preciso, ou mesmo

---

<sup>86</sup> As observações do autor estão no seu trabalho intitulado *Estudos sobre o Tribunal de Contas* (1911). Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger. Valladão foi representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e professor da Faculdade de Direito do Estado de Minas Gerais. Em 24 de novembro de 1910, o Instituto dos Advogados do Brasil nomeara uma comissão, da qual o autor era membro, para organizar um projeto de reforma do Tribunal de Contas. Seus estudos haviam sido publicados no *Jornal do Commercio*.

<sup>87</sup> Como veremos no último capítulo, a *path dependence* da corte de contas evidencia-se pelo fato de, quase um século depois, alguns constituintes de 1988 ainda debaterem o aprimoramento do controle dos gastos públicos para acabar com o caráter fictício do orçamento. *Path dependence* não só do Tribunal de Contas, mas do Estado como um todo.

aproximadamente, das riquezas nacionais, por falta de estatísticas e outras informações. (1911: 35).

Esse aspecto era mais uma evidência do papel desempenhado pelo Tribunal de Contas no contexto federativo, especificamente em relação à repartição de recursos entre o poder central e os Estados. Contexto este marcado ainda pela inexistência de tribunais de contas estaduais. Segundo Valladão (1911), era uma anomalia, por exemplo, os diversos ministérios empenharem despesas sem controle prévio tanto do Ministério da Fazenda como do Tribunal de Contas. Além de não poder realizar o controle prévio, o Tribunal de Contas também já apresentava um problema de desenho institucional que marcaria sua existência até os dias atuais, como veremos nos capítulos subsequentes. Era a falta de poder também para executar suas próprias decisões, apesar de funcionar como “Tribunal de Justiça”, conforme previa o famoso decreto 392.

Seus acórdãos eram instrumentos legitimados para a consumação de suas sentenças, porém estas só podiam ser executadas na prática por outros atores do aparato estatal, vale dizer, por procuradores lotados no Poder Judiciário. A maioria dos aspectos discutidos pela presente tese acaba tendo intersecção nesse ponto nevrálgico do desenho institucional, que é a expressão de uma das grandes fragilidades do que se pretende ser o instrumento de *accountability horizontal* conferida às cortes de contas brasileiras.

Para Valladão (1911), o decreto 392 representava uma mudança importante e radical, pois a cópia do acórdão das decisões da Corte de Contas bastava para a execução da sentença promovida pelos procuradores de outro Poder. Uma situação diferente, portanto, da anterior, que previa a inscrição das condenações do tribunal como “dívida ativa”. Mas, mesmo dessa maneira, o tribunal não tinha controle sobre o encaminhamento de suas condenações. Se a execução de suas sentenças, pelo decreto 392, já não dependia mais de nenhuma inscrição no Tesouro, assentando-se unicamente na cópia autêntica do acórdão, por outro lado, dizia Valladão (1911), “nenhuma interferência cabe à Procuradoria Geral da Fazenda Pública, antiga Diretoria do Contencioso, nesta execução, que se faz sem o seu conhecimento”. (p. 66):

A cópia do acórdão é remetida diretamente ao Procurador Fiscal ou ao Procurador Seccional para promover a execução. Quis, por esta forma, o legislador acentuar o caráter judiciário das decisões do Tribunal. Mas não concluiu a sua obra. Não conferiu ao próprio Tribunal a execução de suas sentenças. E assim a situação do verdadeiro desamparo em que ficou a Fazenda Pública. É puramente mecânica, pela lei, a ação do representante do Ministério Público, na execução das sentenças do tribunal. Recebe a cópia do acórdão e remete ao procurador fiscal ou ao procurador seccional.<sup>88</sup> E está terminada a sua missão. Nenhuma ingerência lhe cabe mais na execução, de que ele só virá a ter notícia se, no Juízo dela, houver embargos infringentes, ou modificativos do acórdão. Além disso, os procuradores fiscais ou seccionais em nenhuma dependência hierárquica se acham para com aquele órgão do Ministério Público. (1911, pp: 66-67).

<sup>88</sup> O autor se referia ao Decreto 392, artigo 4º, parágrafo 1º, e Decreto 2.409, artigo 84, parágrafo 6º, e artigo 240.

Assim, explicava Valladão, terminava a ação do Tribunal de Contas, que, uma vez expedindo a cópia do acórdão, não tinha mais notícia da execução de suas sentenças. Nem o Tesouro também ficava sabendo o rumo tomado pela decisão do Tribunal de Contas. Isso porque, conforme observou, o Tesouro só ficaria sabendo “se o procurador fiscal desse informação sobre o registro na Procuradoria Geral da Fazenda Pública.” (1911: 68).

Analisando as atribuições da corte de contas com base no artigo 3º do decreto 392, tais como o poder para promover processo em única instância, com respectivo julgamento, suspensão de funcionários, ordem de prisão, imputação de débitos, aplicação de multas, sequestro de bens, etc., o autor assinalava um aspecto irônico do nosso órgão de controle externo. Plagiado dos franceses, a corte de contas do Brasil tinha em tese uma competência mais ampliada que a da França, onde a apreciação dos casos de imputação de culpa civil relacionados às contas públicas cabia ao Ministério da Fazenda. O modelo brasileiro aproximava-se assim do da Bélgica e Itália. Nesses dois países e na França, lembrou Valladão (1911), as decisões da corte de contas podiam ser revistas pelo Conselho de Estado e, aqui, pela Corte de Cassação.

Se a chamada “política dos governadores” sacramentada pelo presidente Campos Sales (1898-1902) consolidava o “coronelismo” nas relações sociais, políticas e econômicas do Brasil, transformando numa ficção um dos principais mecanismos da *accountability vertical* (o voto)<sup>89</sup>, consequência plausível foi a total ausência ou inoperância das instituições da *accountability horizontal* na 1ª República. E mesmo uma situação mínima de constitucionalização simbólica era possivelmente tímida. Isso, no sentido de, apesar de supostos simbolismos ou retóricas, iniciativas de constitucionalização ou normatização simbólica tentarem se materializar em algum tipo de instrumento capaz efetivamente de, pelo menos, representar a autoridade do Estado diante de diferentes forças em conflito.

---

<sup>89</sup> Ver LEAL, Victor Nunes (2012). *Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, pp: 67-68. Diz o autor que “a essência, portanto, do compromisso ‘coronista’ (aspas do autor) – salvo situações especiais que não constituem regra – consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar.” Sobre a “política dos governadores”, que, na verdade, não era uma inovação de Campos Sales, mas a continuidade do sistema “coronista”, ver, dentre outros, BELO, José Maria (1979). *História da República*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, pp: 167-168. O autor comenta como se processava a farsa eleitoral que protegia as oligarquias locais: “Através da poderosa ‘Comissão dos Cinco’ (aspas do autor), teria o Governo o árbitro de reconhecer ou depurar os mandatos, presumidamente de origem popular. Com extensão do seu plano político, Campos Sales conquistava-lhes a solidariedade na execução da sua política financeira. Desta forma, desprezava-se previamente qualquer indício de vitória eleitoral das oposições nos Estados; os candidatos apresentados pelos governos locais eram automaticamente reconhecidos. A velha comédia das eleições democráticas no Brasil recebia a suja consagração oficial. Entretanto, a mais grave consequência da ‘política dos governadores’ de Campos Sales era a imediata consolidação das oligarquias estaduais. Os grupos que se tinham apossado da direção dos Estados – a maior parte deles compunha-se de homens vindos dos partidos monárquicos – instalavam tranquilamente as suas fortes máquinas de fraude, de suborno e de violência. (...). Com suas superioridades demográficas e econômicas, São Paulo e Minas conquistavam o primeiro plano na direção da política republicana. O Rio Grande do Sul (...) era outro elemento decisivo (...). Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro completavam, em plano um tanto inferior, os chamados ‘grandes Estados’, de numerosas representações parlamentares.”

De acordo com Bello (1976: 160), o governo de Prudente de Moraes (1894-1898), sucedendo a Floriano Peixoto, pouco pode fazer em termos de administração pública após o período da crise do *Encilhamento*. Embora Campos Sales tenha sido um contraponto a esse período por conseguir certo equilíbrio orçamentário, mesmo contraindo mais dívidas com os ingleses e abandonando a atividade industrial, seu governo e os posteriores padeciam da falta de rendas para seus encargos e do constante déficit nos orçamentos.

Victor Nunes Leal observa que entre 1920 e 1931 somente os Estados do Piauí, Ceará e Paraíba apresentavam saldos, ainda que pequenos. (2012: 288). Todos os demais eram deficitários.<sup>90</sup> Leal acrescenta que uma das primeiras tarefas da Revolução de 1930 era “desmontar a máquina política da República Velha, cujas raízes estavam entrelaçadas nas situações municipais” (2012: 94). Segundo ele, não havia orientação administrativa, os gastos eram perdulários e mesmo a escrituração contábil era confusa, dentre outros problemas.

O período coincide com a inexistência de mecanismos de controle mais rígido na relação dos Estados com os Municípios, potencial ou efetivamente, simbólica ou concretamente. Os primeiros três tribunais de contas estaduais criados – e, mesmo assim, simbolicamente – antes da Revolução de 1930 foram os do Piauí (1899), o mais antigo do país depois do Tribunal de Contas “nacional”; Bahia (1915), extinto em 1942; e São Paulo (1923), extinto em 1930. O embrião dos futuros tribunais de contas estaduais, a maioria criada por “mimetismo institucional” em relação ao tribunal da União somente após a Constituinte de 1946, pode ser identificado nas iniciativas dos constituintes de 1934 para criar o *Departamento de Municipalidades*, órgão, a um só tempo, de orientação técnica e fiscalização financeira. Consequentemente também de controle político das forças hegemônicas estaduais sobre os municípios.

No plano nacional, o “tribunal de contas” criado por decreto em 1890 e instalado formalmente, de fato, dois anos depois, seguia seus passos de formalismo jurídico e simbólico. Estes dariam origem a preceitos que permaneceram por toda a trajetória republicana até os dias atuais. Dois desses preceitos diziam respeito à análise das contas de gestão do chefe do Poder Executivo e dos contratos em geral. Estavam contidos no Decreto Legislativo 2.511, de 20 de dezembro de 1911, que regulava a tomada de contas do governo pelo Congresso Nacional.

De acordo com o parágrafo 5º do artigo 1º desse decreto, o julgamento das contas do governo por parte do Congresso só seria realizado depois de um parecer elaborado pelo

---

<sup>90</sup> O autor afirma que em 31/12/1931 a dívida externa, interna e flutuante dos Estados atingia a 4.933.405 contos, enquanto a receita estadual orçada naquele ano não passava de 1.166.467 contos. (2012: 288).

Tribunal de Contas, a fim de verificar se o Poder Executivo agiu “com inteira observância das autorizações legislativas e conforme os preceitos da contabilidade pública”. Era o embrião do atual “parecer prévio”, que não tinha e nunca teve nada a ver com controle prévio, mas sim, na verdade, um parecer posterior à execução orçamentária para ser submetido previamente ao julgamento realizado pelo Poder Legislativo.

Já o artigo 2º estipulava que uma “Comissão de Tomada de Contas” da Câmara examinaria as contas do exercício e apresentaria projeto de lei para sua aprovação ou rejeição. Caso o Congresso não aprovasse, conforme previa o artigo 1º, seria instaurado um processo de responsabilidade. Já os contratos celebrados pelo governo deveriam ser publicados dentro de 10 dias e enviados simultaneamente nesse prazo para o Tribunal de Contas. Este faria o julgamento em 15 dias. Se não julgasse nesse prazo, o contrato estaria “registrado para todos os efeitos”, isto é, legalizado.

Caso o governo não remetesse o contrato para o tribunal, o representante do Ministério Público deveria promover o seu julgamento, vale dizer, se o contrato deveria prosseguir ou ser anulado. Entretanto, conforme previa o artigo 5º desse decreto, “o Presidente da República poderá usar da atribuição que lhe confere o artigo 2º, parágrafo 3º, alínea 2ª do decreto 392, de 8 de outubro de 1896, quando o Tribunal recusar registro ao contrato (...)”. Em outras palavras, mesmo sem aprovação da Corte de Contas, os contratos poderiam ser celebrados. Este era mais um aspecto do simbolismo que marcava o pretense controle externo preventivo, materializado nos formalismos do texto da lei, característico, aliás, das normas que podem suscitar interpretações para caminhos diversos e até divergentes sobre determinada situação.

Outra evidência da constitucionalização simbólica era o Decreto 9.393, de 28 de fevereiro de 1912, que modificava o Regulamento do Tribunal de Contas para execução do decreto legislativo 2.511, de 20 de dezembro de 1911. A nova norma era o embrião da estrutura da corte de contas que permanece até hoje e dividia o tribunal em Corpo Deliberativo e Corpo Instrutivo, ficando as funções de julgamento separadas das da instrução dos processos.

Explicando melhor a constitucionalização simbólica, vários decretos acerca do Tribunal de Contas dispunham sobre preceitos que foram depois constitucionalizados. Não tinham sido originários, portanto, das Assembleias Constituintes. Dito de outro modo, o objeto constitucional tinha origem em iniciativas do Poder Executivo, através do Ministério da Fazenda. O que se quer dizer é que a matriz formadora dos princípios e elementos básicos do Tribunal de Contas – tais como parecer prévio sobre contas do governo, registro de contratos, transformação do “status” dos antigos “diretores” para a condição de “ministros”,



inamovibilidade do cargo, a distinção entre julgadores e responsáveis pela instrução dos processos etc. – era o próprio Poder Executivo, e não iniciativas oriundas de propostas de partidos políticos, entidades ou conselhos profissionais, organizações da sociedade civil e mesmo dos próprios constituintes.

Ao longo de toda trajetória republicana, o desenho e redesenho do Tribunal de Contas foi objeto de 19 decretos e seis leis, entre decretos do Poder Executivo e decretos legislativos, além do próprio decreto 966-A/1890, sobre sua criação. Ou seja, uma quantidade bem maior de normas emanadas sem a participação democrática dos representantes da sociedade do que o conjunto das sete constituições promulgadas desde 1891.<sup>91</sup>

Sem falar que muitos congressistas participaram de mais de uma Assembleia Constituinte, sinalizando assim a potencialidade de recorrência de posições e opiniões e, portanto, possível permanência no *status quo* dos objetos em debate. As Assembleias Constituintes mostraram que as mudanças ao longo do tempo foram poucas em relação ao Tribunal de Contas, ainda que, entre essas poucas, algumas foram significativas. Mas, mesmo com a Revolução de 1930 e com a crescente complexidade da configuração dos centros urbanos mais populosos a partir das décadas de 1940 e 1950, essas transformações carregaram o lastro de uma inequívoca *path dependence*, sobretudo no tocante à preponderância do simbolismo sobre a concreta efetividade de um controle externo.

Era uma *path dependence* que se traduzia também na preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Como veremos, a principal transformação nessa área até 1988 foi algo ao qual os pesquisadores deram pouca ou nenhuma atenção: a criação de tribunais de contas em todas as unidades subnacionais a partir das décadas de 1940 e 1950. Essas cortes acabaram se configurando como elemento estratégico do sistema político da federação brasileira. Ao fiscalizarem as contas dos municípios, esses tribunais foram investidos do poder de controlar também politicamente prefeitos e vereadores que funcionam como “cabos eleitorais” de governadores, deputados estaduais e federais e senadores.

Esses “cabos eleitorais” estão numa das extremidades “abaixo” no sistema de trocas e negociações entre Estados e o governo central, o qual está situado na outra ponta “acima” no sistema político. Depois de 1988, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (em vigor desde 2000), esses tribunais foram convocados para outra relevante atribuição como fiscais do

---

<sup>91</sup> Ver a respeito Brasil. Tribunal de Contas da União. *Legislação Histórica do TCU*. – Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2008. 369 p. – (Coleção Serzedello Corrêa; v. 1)

equilíbrio orçamentário de todas as unidades da federação (Estados e Municípios), num contexto de pressões exercidas por forças exógenas ao Estado nacional.<sup>92</sup>

Conforme os diversos problemas discutidos pela presente tese, pode-se dizer que a *path dependence* específica do Tribunal de Contas está inserida em outra *path dependence* maior, esta do próprio Estado como um todo. E isso fica evidenciado pelo processo pendular de ser e não ser um controle externo efetivo, dependendo das conjunturas, por pressões de diferentes atores políticos situados fora das cortes de contas. Estas são ora fortalecidas, ora fragilizadas por mudanças empreendidas por políticos e legisladores com forças hegemônicas no Poder Executivo articuladas, obviamente, ao Legislativo.

### **3.2 - O dilema da autonomia municipal: política ou somente administrativa?**

No debate constituinte de 1934 sobre possíveis reformulações do Tribunal de Contas, diversos outros temas se misturavam, estando direta ou indiretamente relacionados ao problema do controle externo, da separação de poderes e da forma federativa. Eram questões vinculadas à autonomia dos municípios, se somente “administrativa” ou também “política”; à instituição das eleições para prefeitos; à fiscalização dos municípios, considerando a falta ou a precariedade da prestação de contas; à própria preponderância do Executivo sobre o Legislativo, apesar de um “clientelismo compartilhado” pelas forças que dominavam esses poderes; ao déficit orçamentário crônico e à necessidade de mecanismos mais efetivos para o Tribunal de Contas. Nesse último ponto, a questão do veto completo do órgão a contratos irregulares foi tema também de amplo debate.

A Constituinte de 1934 marcou também o forte peso e influência da bancada paulista na questão do controle dos Estados sobre os municípios, ainda no lastro da “política dos governadores” que sacramentara o sistema “coronelistas” das oligarquias locais. Pode-se dizer que o papel posterior conferido a essas cortes de, além de fiscalizar as contas, também controlar politicamente os municípios por parte dos governos estaduais, tenha sido uma obra originária dos paulistas, num fenômeno que se disseminou para todos os demais estados, a partir da criação da maioria das cortes de contas subnacionais após 1946.

---

<sup>92</sup> Tem razão o cientista político Antonio Carlos de Medeiros ao dizer que os entes federativos são instâncias de gestão, mas também de poder, considerando seus “papéis de mediação sociopolítica na própria medida em que a política brasileira continua com uma inequívoca dimensão regional”. A diferença em relação a pouco mais de meio século atrás é que o ponto crucial hoje seria, segundo ele, “que os estados e municípios precisam desempenhar outro papel, ainda mais num contexto de recuperação da capacidade de indução e articulação do governo federal”. Medeiros acrescenta que “os fenômenos da globalização e da estabilização econômica brasileira, combinados com o fortalecimento crescente de nossa democracia, requerem que os estados assumam também o papel de instrumentos de catalisação do desenvolvimento.” Ver seu artigo “Miopia política”, publicado na seção de Opinião do jornal O GLOBO, edição de 30/5/2013, p. 17. Como veremos, esse papel está imbricado na convocação dos tribunais de contas estaduais para a fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir de 2000, daí a função desses organismos transcendendo os territórios estaduais e oferecendo novos desafios para o seu tradicional papel de controle político sobre os municípios por parte das oligarquias locais.

Victor Nunes Leal (2012) afirma que uma das importantes inovações desse período (1934), na tentativa de moralizar e tornar mais eficiente a administração das antigas comunas foi a criação do “Departamento de Municipalidades”. Esse órgão estadual tinha como atribuição dar assistência técnica aos municípios e fiscalizar a execução de seus orçamentos. De acordo com o autor, esse novo órgão acabava exercendo forte “tutela” sobre a vida administrativa e geral dos municípios.

As forças representadas pelas oligarquias que comandavam os Estados não estavam preocupadas com administração e sim com ganhos eleitorais. (Leal, 2012: 95).<sup>93</sup> Se em algum momento da trajetória republicana a ideia de controle externo pode ter sido defendida como princípio moral e filosófico sobre uma concepção abstrata de democracia, essa mesma ideia também acabou sendo “capturada” para fins de controle político e eleitoral.

Na questão da autonomia, a frase do constituinte Arruda Falcão resumia ironicamente esse contexto no momento em que Alde Sampaio, outro representante de Pernambuco como ele, defendia a eleição direta para os prefeitos. Segundo aquele, “os escravos ficaram livres, mas os políticos tornaram-se cativos”.<sup>94</sup> No mesmo debate, Alde Sampaio observava que o “fato mais notável na vida política do regime republicano no Brasil foi, sem dúvida, a absorção do poder legislativo pelo poder executivo”.

E assim, segundo Sampaio, uma das grandes falhas era a falta da “prestação imediata e contínua de contas dos atos praticados a um órgão eminentemente fiscalizador”. E que era uma “necessidade” a existência de “órgãos ativos de fiscalização”.<sup>95</sup> O constituinte foi mais longe ao dizer, que não havendo fiscalização por parte do eleitorado sobre os políticos eleitos, o que ocorria era a troca de favores entre grupos e os governantes: “não existia propriamente

---

<sup>93</sup> O autor observa que “cabia, enfim, a esse órgão, dependente diretamente do interventor, exercer a extensa tutela que a legislação em vigor outorgava ao governo estadual sobre a vida administrativa dos municípios. As experiências feitas pelos Estados de São Paulo e Espírito Santo atraíram a atenção de muitos outros, que ali se inspiraram para instituir órgãos semelhantes. Na Assembleia Constituinte de 1933-34, a bancada paulista fez eloquente elogio dessa novidade, apresentando um balanço dos seus benefícios, sobretudo no terreno da gestão financeira. Os municípios paulistas tinham reduzido suas dívidas e melhorado sua situação orçamentária graças à assistência e fiscalização daquele departamento.” (2012: 95). O autor acrescenta mais adiante que “o interesse maior da situação estadual não era de ordem administrativa e sim eleitoral. A política dos ‘coronéis’ consistia precisamente nessa reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca do seu apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado.” (2012: 97)

<sup>94</sup> Anais da Constituinte, 39ª sessão, de 2 de janeiro de 1934, p. 295.

<sup>95</sup> Idem, p. 296. Eram palavras “republicanas” curiosas vindas de um defensor dos usineiros. Alde Sampaio foi um dos representantes pernambucanos que mais se destacaram na Assembleia Nacional Constituinte de 1934, além de Agamenon Magalhães, Arruda Falcão, Augusto Cavalcânti e Luís Cedro. Escolhido naquele ano para a ANC como representante do estado junto ao Instituto do Açúcar e do Alcool, dizia-se a favor do voto direto somente para os municípios. Segundo ele, a Constituição de 1891 teria cometido um “erro democrático” ao instituir o sufrágio direto para escolha do presidente da República. Defendia maior intervenção do Estado na linha de raciocínio dos que se preocupavam com as unidades federativas mais fracas economicamente. Porém, quando o latifúndio improdutivo foi criticado por Lima Cavalcânti, interventor de Getúlio Vargas em Pernambuco, isso incomodou Alde Sampaio (PSD) e Edgar Teixeira Leite, que eram ligados ao setor usineiro. Ver a respeito Dulce Chaves Pandolfi (1980: 409).

submissão como se quer crer, do legislativo ao executivo, mas empenho em manter conveniências recíprocas da parte de um e do outro Poder”.<sup>96</sup>

A ineficiência do Tribunal de Contas na República Velha era denunciada pelo constituinte Horácio Lafer, representante da bancada dos “empregadores”.<sup>97</sup> Ele apresentou números organizados na tabela a seguir contendo os resultados deficitários do orçamento apurados nos últimos 10 anos anteriores à Constituinte de 1934 (de 1923 a 1932). Independentemente dos interesses representados por Lafer, esses números, se estavam corretos, eram eloquentes e falavam por si só. Somente os anos de 1927 e 1928 apresentavam saldos, respectivamente, de 13.546:000\$000 e 180.707:000\$000 (contos).

**Tabela 1: Resultados deficitários do orçamento nos 10 anos anteriores à ANC de 1934**

Ano	Valores
1923	176.772:000\$000
1924	41.382:000\$000
1925	18.391:000\$000
1926	219.861:000\$000
1929	41.103:000\$000
1930	832.591:000\$000
1931	203.723:000\$000
1932	1.108.877:000\$000

Fonte: H. Lafer, Anais (1934), p.107

Dizendo que a saúde financeira de um povo podia ser avaliada pelos resultados orçamentários e o seu “caráter moral”, pela “minuciosa fiscalização”, o congressista falava em “ética” da administração nacional e que o problema consistia no equilíbrio financeiro aliado ao controle dos gastos. Lafer era contundente e afirmava que a fiscalização da legalidade das despesas era um verdadeiro “mito” no Brasil: “Quanto à fiscalização dos gastos, através do Tribunal de Contas, o órgão que Rui tanto defendeu, a situação em março de 1933 era a seguinte: dos créditos orçamentários de 1932, somando uma despesa efetuada

<sup>96</sup> Idem, p. 310.

<sup>97</sup> A representação classista, com representantes de sindicatos de empresários e trabalhadores, dentre outras entidades, fora introduzida na Assembleia Constituinte de 1934 para neutralizar oligarquias locais contrárias ao projeto revolucionário de Vargas. Estas não estavam localizadas somente em São Paulo ou Minas Gerais. Mesmo no Rio Grande do Sul, Flores da Cunha, interventor de Getúlio, teve que enfrentar oposição da oligarquia gaúcha anti-Vargas, representada pela Frente Única Gaúcha (FUG). Forjava-se assim uma atmosfera de quebra de paradigmas, apoiada pelo tenentismo, tornando critérios “políticos” suspeitos em contraposição aos “técnicos” defendidos por segmentos não oriundos das elites políticas tradicionais.

pelo poder executivo de dois milhões de contos, o Tribunal de Contas só tomara conhecimento e registrara menos de 45 mil contos.”<sup>98</sup>

O governo provisório da Revolução de 1930 foi criticado por ter acabado, pelo decreto 19.398, de 14 de maio de 1931, com as delegações do Tribunal de Contas, que só veio adquirir o nome de “Tribunal de Contas da União” em 1967. Segundo o constituinte Daniel de Carvalho, representante de Minas Gerais, o governo estava entrando, assim, numa encruzilhada, no tocante a uma “das matérias mais delicadas no regime democrático”, referindo-se à prestação de contas. Mas Nero de Macedo, de Goiás, rebateu dizendo que essas delegações não funcionavam para as finalidades que haviam sido criadas. Daniel de Carvalho também criticou o fim do registro prévio das despesas pelo Tribunal de Contas, com o decreto de 20.393, de setembro de 1931. Disse o constituinte que

O resultado desses atos preparatórios foi o que aconteceu, e que foi levado ao conhecimento do Chefe do Governo Provisório pelo Presidente do Tribunal de Contas, no ofício nº 148, de 23 de fevereiro do ano passado, em que, numa despesa – peço a atenção da Assembleia para estes algarismos – uma despesa de mais de dois milhões de contos, só foram levados ao conhecimento do Tribunal menos de 45 mil contos! Eis aí o que são as finanças da Revolução!... (...) Não posso admitir que uma revolução, feita em nome de princípios regeneradores, que hasteou o pendão da ordem nas finanças e do escrúpulo na aplicação dos dinheiros públicos, continue a dar o triste exemplo de subtrair ao conhecimento do aparelho criado para a fiscalização das despesas públicas, que é o Tribunal de Contas, a maior parte dos dispêndios.<sup>99</sup>

Mas, talvez a questão mais relevante na discussão sobre controle externo foi a autonomia dos municípios, iniciada em 1934 e aprofundada efetivamente em 1946. O que estava em jogo nos dois momentos era decidir se a autonomia municipal deveria ser somente administrativa ou se também política, com eleição dos prefeitos. E uma das principais decisões dos constituintes de 1934 foi, sem dúvida, a criação do Departamento de Administração Municipal, que ficou conhecido depois como *Departamento de Municipalidades*.

Este pode ser considerado o embrião da noção que alicerçou o princípio básico da necessidade de tribunais de contas estaduais em todo o país. Afinal, apenas três tribunais de contas estaduais haviam sido criados na 1ª República (Piauí, Bahia e São Paulo), mesmo assim simbolicamente. Outros três (Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Ceará) foram criados em 1935 e a grande maioria, após a Constituição de 1946. Afirmando que havia um engano

<sup>98</sup> Anais da Constituinte de 1934, 51ª sessão, de 16 de janeiro, pp: 106-107. Horácio Lafer enfatizava o caráter político da fiscalização financeira. Na mesma sessão, observou: “Representação na ordem política pode muito bem traduzir-se na ordem financeira pelo controle das despesas, exercido pelos órgãos delegados dos representantes do povo. Sob o aspecto político a legítima representação equivale à presença potencial do povo nas Assembleias Legislativas e no exercício do poder de feitura das leis; sob o aspecto financeiro, o rigoroso controle das despesas, que se pagam com as contribuições desse mesmo povo, exprime o exercício constante da fiscalização necessária para que o produto dessas contribuições não seja desbaratado em fins sem utilidade ou oportunidades. Por sua vez, o equilíbrio orçamentário, importando na justiça da tributação que só deve ser exigida e despendida conforme as necessidades exatas da coletividade, é o equivalente da justiça na ordem política, para defesa e equilíbrio de todos os direitos legítimos.” (Anais, mesma sessão, p. 108).

<sup>99</sup> Anais da Assembleia Constituinte de 1934, 148ª sessão, de 18 de maio, pp: 254-256.

generalizado de se confundir federação com descentralização administrativa, pois a primeira era de caráter político, diferentemente da autonomia com caráter organizacional, o constituinte José Carlos de Rezende, líder do Partido Republicano Mineiro, afirmava que a “autonomia municipal diz respeito à administração e a do Estado é política”.

Para ele, não seria característica da federação a autonomia municipal. Seu discurso trazia subjacente a noção de que os Estados devem controlar e fiscalizar os municípios: “O problema da centralização ou descentralização administrativa diz respeito à maior ou menor porção de atividade reservada aos municípios em face do Estado.” Pela fiscalização, observou, “órgãos do Estado cooperam com os dos municípios, para melhor exercício de atividade destes.”<sup>100</sup> Segundo ele, esses órgãos deveriam prestar assistência técnica na solução de problemas de urbanismo, fiscalizar a execução dos orçamentos, bem como o serviço de juros, a amortização das dívidas e autorizar a realização de empréstimos, dentre outras medidas.<sup>101</sup>

Como exemplo da necessidade e dos bons resultados da fiscalização de um órgão com essas atribuições, o representante mineiro lembrou a experiência do estado de São Paulo, que criara o Departamento de Organização Municipal pelo decreto 4.781, de 29 de novembro de 1930. O órgão foi transformado, meses depois (decreto 4.915, de 3 de março de 1931), em Departamento de Administração Municipal, que, segundo ele, conseguiu fazer com que os municípios paulistas amortizassem consideravelmente suas dívidas.<sup>102</sup>

Victor Nunes Leal (2012) enfatizou a importância do papel exercido pelo controle dos Estados sobre os Municípios, sobretudo no que se referia aos interesses eleitorais das oligarquias. Não era, segundo ele, uma disposição benemerente de “assistência técnica” para as comunas, e isso desde o tempo em que os Estados eram Províncias: “os cofres e serviços municipais eram instrumentos eficazes de formação da maioria desejada pelos governos dos Estados nas eleições estaduais e federais.” (2012: 17).

---

<sup>100</sup> Anais da Constituinte de 1934, 108ª sessão, de 31 de março de 1934, p. 528.

<sup>101</sup> Idem, p. 529.

<sup>102</sup> Idem, pp: 529-530. Na mesma época, Lima Cavalcânti, interventor de Getúlio Vargas em Pernambuco, também instituiu uma *Inspetoria de Municipalidades*. Dulce Chaves Pandolfi (1980) observa que esse órgão tinha como objetivo “apurar a situação dos negócios em cada município e estabelecer a uniformidade de ação. Assim, é montada uma Comissão de Sindicância, responsável por uma série de inquéritos sobre corrupção nas diversas prefeituras do interior. Respalda nos resultados dessa comissão, Lima Cavalcânti efetua uma boa quantidade de demissões.” A autora acrescenta ainda que em março de 1931 “o governo do estado lança uma nota oficial, determinando normas rígidas sobre administração municipal. O documento tem como tônica a colocação do interesse público acima dos interesses particularistas. A esfera das atribuições dos prefeitos torna-se bastante limitada, passando estes a meros administradores (...)” O trecho faz parte do seu trabalho “A trajetória do Norte: uma tentativa de ascenso político” In: CASTRO GOMES, Angela Maria (org.). (1980) *Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Interessante notar, conforme observou o autor, que a maioria da Assembleia Constituinte de 1934, antes oposicionista, passou a apoiar o governo revolucionário. A criação do Departamento de Municipalidades fora uma proposta da bancada de São Paulo, através da emenda 703 ao anteprojeto da Constituição que “facultava aos Estados criarem órgãos de assistência técnica aos Municípios, e de *verificação* (grifo do autor) das suas finanças” (Leal: 99). O autor lembra que o deputado Irineu Joffily, da Paraíba, chegou a indagar sobre a serventia de um dispositivo de “verificação” sem o poder de sanção em caso de constatação de irregularidades.

Assim, acabou sendo aprovada a emenda 1.945, das “grandes bancadas”, que propusera o termo “fiscalização”. Cunha Melo, do Amazonas, chegou a ponderar que “fiscalização” conferia um tom rigoroso demais nas relações entre o novo órgão e os municípios, o que podia ser interpretado como um atentado à autonomia municipal (apud Leal, 2012: 100). Daniel de Carvalho, de Minas Gerais, também foi contra, alegando que a instituição de um organismo que verificava e fiscalizava as finanças reduziria os municípios à condição de completa submissão ao governo do Estado.

Segundo Leal (2012), essa era uma contradição da Constituinte de 1934, pois, ao mesmo tempo em que procurava conferir mais autonomia aos municípios, caminhava na direção de instaurar um sistema de tutela comandada pelos governos estaduais. E essa questão estava imbricada em outra, qual seja, a noção de separação entre plano administrativo e esfera política. O deputado Raul Fernandes, do Rio de Janeiro, referindo-se aos tempos do Império e daquele momento da Constituinte de 1934, disse que “(...) o conselheiro municipal, que, por definição, é um administrador, não pode deixar de ser um político estreitamente vinculado ao partido dominante, ou, excepcionalmente, a um partido de oposição.” (apud Leal, 2012: 137).

Para Victor Nunes Leal, o que o constituinte dizia dos vereadores aplicava-se também ao prefeito, com mais propriedade ainda, pois ele era a figura principal da vida do município. A noção de que os municípios são objeto de “administração” e não de política, necessitando assim serem controlados de cima, era, nas palavras de Leal, a “recordação da experiência colonial”:

Mas o fato de se determinar que as câmaras, como corporações, são órgãos meramente administrativos não se infere necessariamente que o administrador municipal seja um puro técnico. O que é preciso verificar é se a realidade do país permite que seja o administrador municipal esse especialista apolítico que a doutrina descreve. A nossa história – da Colônia, do Império, da República – responde ‘não’; e ‘não’, mesmo quando se trate de prefeito nomeado, os quais pelo encantamento da fórmula, não deveriam passar de administradores. (...) Para verificar esse fato de comezinha observação, basta recordar que a vida do município não se resume à administração local. Nem é este o seu aspecto mais importante. O município é, no Brasil, a peça básica das campanhas eleitorais. De uma parte, os habitantes do interior, que somam para cima de 80% da população nacional, estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao Estado ou à União, dada a vinculação política das autoridades estaduais e federais com os dirigentes municipais; de outra, nenhuma parcela do eleitorado do interior

está subtraída ao regime municipal, que cobre todo o território do país. Como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos, que tanta influência exercem sobre a massa de gente que fornece o maior contingente de votos nas eleições? (2012, pp: 137-138).

Guardadas as devidas proporções e diferenças na distribuição populacional pelo território nacional, entre a época em que Victor Nunes Leal fazia essas observações (1947) e os dias atuais, a questão ainda é oportuna, considerando que a maior parte do eleitorado se concentra nas grandes regiões metropolitanas. Isso, mesmo num contexto de maiores complexidades do Estado contemporâneo e da própria forma federativa, além dos problemas daquilo que se pode chamar de uma “democracia de massas”.

Nesta democracia de um Estado contemporâneo mais complexo, ainda que os candidatos possam ser transformados em “produtos” da indústria do marketing e as tecnologias de todos os tipos (sobretudo a televisão e, agora, as redes sociais da internet) viabilizarem uma “comunicação” direta do poder central com a população das cidades, a administração dos municípios é inseparável de sua política e acaba sendo fator relevante no sistema político nacional. A questão incide também na falsa cisão entre técnica e política, tanto no âmbito da administração como no do órgão que a fiscaliza. Influi, portanto, na concepção segundo a qual o trabalho dos tribunais de contas deveria se limitar à fiscalização técnica e contábil das finanças públicas, não se envolvendo com política.

Por sua vez, como veremos, a mesma questão está imbricada no debate ocorrido nas constituintes de 1934, 1946 e 1988 sobre a identidade institucional do Tribunal de Contas, do ponto de vista de seu caráter, por assim dizer – se administrativo, vinculado ao Poder Legislativo, ou se “jurisdicional”, isto é, um tribunal judiciário. A não ser para o direito positivo, a questão até hoje nunca foi resolvida política e institucionalmente, constituindo fator de dilemas que enfraquecem as cortes de contas dependendo dos humores nacionais.

### **3.3 - Tribunal de Contas de 1930 a 1946**

Antes de entrarmos no período considerado de “redemocratização” de 1946, faz-se necessário um registro introdutório em conjunto sobre o formato constitucional conferido ao Tribunal de Contas pelas cartas de 1937 e 1967. Isso porque uma semelhança e uma diferença são notáveis entre os dois períodos em comparação ao “desenho” discutido e definido pelos constituintes eleitos em 1946 e 1988.

A semelhança é o fato óbvio de serem períodos de governos autoritários. A diferença está no valor atribuído ao Tribunal de Contas como instrumento de poder. Embora Getúlio Vargas tenha extinguido, por exemplo, os tribunais de contas estaduais, a Carta de 1937 pelo menos reservou uma seção ao órgão próxima à do Poder Judiciário. Além disso, existiam



poucas cortes estaduais, que começaram a se proliferar somente a partir das décadas de 1940 e 1950.

Já o constituinte eleito de 1946 sequer decidiu por uma seção específica sobre o Tribunal de Contas, incluindo suas disposições na seção VI sobre o orçamento. Os governos autoritários de Vargas e dos militares de 1964 empreenderam estratégias semelhantes para, por exemplo, enfraquecer as oligarquias locais, vale dizer, os Estados e os governadores, nas suas disposições de centralização do poder político. Vargas, através da nomeação de interventores de sua confiança – e os militares do regime de 1964, com as eleições indiretas dos governadores.

A diferença, por sua vez, entre 1937 e 1967 é que, se o enfraquecimento das oligarquias locais passava, por exemplo, na situação de 1937, dentre outras coisas, pela extinção de tribunais de contas estaduais – esse enfraquecimento em 1967 passava pelo relativo fortalecimento de um aspecto relevante do desenho institucional do velho Tribunal de Contas criado por Rui Barbosa, vale dizer, a parte referente aos preceitos constitucionais. Além disso, não propriamente em relação à corte de contas, mas os governos militares incentivaram os Estados a adotar modelos das instituições e mecanismos administrativos do poder público federal.

Essa circunstância também pode ser considerada como fator que consolidava o mimetismo institucional das cortes estaduais em relação ao Tribunal de Contas no plano federal. Seguiu, portanto, a linha que começou a ser discutida em 1946 e se consolidou em 1988, no tocante à obrigatoriedade da simetria constitucional das cartas estaduais em relação à Carta Maior do país. Como já dito, em 1967 o órgão que era simplesmente “Tribunal de Contas” passou a se chamar “Tribunal de Contas da União”.

Em outras palavras, no regime de 1964, a ideia de controle central perpassava a noção de fortalecimento dessas cortes de contas, que, ironicamente, a exemplo da 2ª República (1946), acabaram se consolidando como instrumento estratégico de controle político das oligarquias estaduais sobre os municípios após a redemocratização de 1988. Como veremos no último capítulo, os últimos constituintes promoveram poucas mudanças no desenho institucional do Tribunal de Contas em relação à Carta de 1967, que, por sua vez, foi mais avançada que a de 1946 em relação ao órgão.<sup>103</sup> Mas, a questão mais importante que acabou

---

<sup>103</sup> Não se quer dizer aqui que o regime militar fortaleceu o Tribunal de Contas para uma fiscalização eficiente, como se lhe conferisse maior autonomia e liberdade de ação. Pelo contrário, os Atos Institucionais, sobretudo AI-5, neutralizaram não só a corte de contas, mas todas as instituições, incluindo Judiciário e Legislativo com arbitrariedades que incluíram cassação de mandatos. A respeito dos escândalos da administração pública durante o regime militar, dois livros de José Carlos de Assis são bastante ilustrativos: *Os mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984; e *A dupla face da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Neles o autor mostra as práticas de

tendo repercussões decisivas para o desenho institucional do Tribunal de Contas até os dias atuais foi a instituição pela Constituição de 1934 do chamado “parecer prévio” emitido pelo órgão para servir de base para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo por parte do Legislativo. O próximo capítulo mostra como, contraditoriamente, esse novo mecanismo tornou-se tão importante quanto, por outro lado, ao mesmo tempo, um dos impasses institucionais do controle externo com suas raízes no contexto dos conflitos em torno de uma das principais questões da Revolução de 1930, que era o conjunto de mecanismos para limitar o Poder Executivo.

### **3.4 – 1946: o movimento municipalista e a fiscalização de órgãos estaduais sobre os municípios**

Entre todas as questões relativas ao controle externo de uma forma geral, tais como registro prévio de contratos, vinculação ou não das cortes de contas ao Poder Legislativo, efetividade da fiscalização, clientelismo compartilhado entre Executivo e Legislativo e outras discutidas em todas as assembleias constituintes, talvez a mais importante nos debates de 1946 estava relacionada ao aprofundamento da autonomia dos municípios e da necessidade do controle financeiro sobre eles por parte dos Estados através dos tribunais de contas estaduais.

A maioria das cortes de todas as unidades federativas do país foi criada a partir das décadas de 1940 e 1950. A criação dos primeiros órgãos a partir desse período ocorre num processo não simplesmente por acaso e coincidente com o marco da consolidação da forma federativa peculiar do caso brasileiro em relação aos municípios. Os municípios eram, enfim, reconhecidos como entes federativos com autonomia e eleições para prefeitos, além dos Estados e a União.

Esse processo coincidia também com a noção crítica, também intensamente debatida naquele ano, de que um Departamento de Municipalidades, nos moldes como fora criado pela Constituinte de 1934, poderia constituir – e era de fato – uma ingerência inevitável dos governos estaduais que minimizava a autonomia dos municípios ainda que sob o argumento de que o trabalho daquele organismo era de caráter técnico, isto é, de assistência administrativa aos governos locais.

Ingerência que poderia ser degenerada em controle político e eleitoral ou em esquemas de barganhas escusas, particularistas e privatistas que acabavam colocando os municípios em total submissão às oligarquias que estivessem de posse dos governos dos Estados. Os

constituintes de 1934 haviam iniciado a discussão sobre a autonomia dos municípios, mas esta se consolidou em 1946, com a instituição das eleições para prefeitos.

Também foi em 1946 que se começou a se estabelecer a ideia, por sua vez, de que as constituições estaduais não poderiam ser “contrárias” ou “ferirem” a Constituição do país no tocante às normas referentes aos tribunais de contas. E assim, esses órgãos estaduais criados ao longo das últimas décadas, a partir daquele ano, foram se caracterizando como organismos bastante similares entre si, porém com especificidades em relação à sua composição política, organização e ritos administrativos, dependendo de cada contexto estadual.

Dentre as várias questões predominantes nos debates constituintes de 1946 sobre o Tribunal de Contas uma relacionava-se à definição de sua vinculação ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário, conforme veremos no próximo capítulo. E, como observamos, o Estado Novo insinuou aproximar a corte ao Poder Judiciário. Não era uma questão simples que dizia respeito somente à alocação administrativa de órgãos e recursos. Mas sim sobre a natureza mesma do controle externo, como instituição política de Estado.

No tocante à possibilidade de criação de tribunais de contas estaduais, a emenda ao projeto nº 1072 ao Capítulo III do Título IV, propunha que os tribunais estaduais de contas tivessem, “no que coubesse”, as mesmas atribuições que o Tribunal de Contas nacional. Isso porque, conforme justificavam seus autores, o projeto não esclarecia direito o assunto e deixava os Estados decidir sobre a competência dessas cortes. “Como se trata de matéria de relevância, melhor será precisar logo quais as funções desses órgãos estaduais. Nunca se perca de vista que os governos, sobretudo os estaduais, no Brasil, votam particular desprezo aos tribunais de contas.”<sup>104</sup>

De fato, como vimos, foram poucas as iniciativas de se criar cortes desse tipo durante toda a 1ª República, sem falar que Getúlio Vargas extinguiu os tribunais existentes. Não era uma questão unânime sobre a necessidade e a conveniência política de os Estados criarem essas cortes. Tanto que o constituinte J. Ferreira de Souza apresentou, dias depois, a emenda nº 2.993 deixando a critério dos Estados a criação ou não desses tribunais. O parlamentar alegava que, se a Assembleia decidisse alguma coisa nesse sentido, estaria retirando a

---

<sup>104</sup> A emenda 1.072 fora apresentada na 85ª sessão da Assembleia Constituinte, em 17 de junho de 1946, então presidida por Melo Viana. Era de autoria de José Bonifácio, Dolor de Andrade, Aureliano Leite, Toledo Pizza, Lycurgo Leite, José Monteiro de Castro, Magalhães Pinto, Gabriel Passos e Mario Brant. Ver Anais, p. 271.

autonomia dos Estados. Dizia que isso poderia ser um “verdadeiro golpe no coração da federação”.<sup>105</sup>

Pode-se dizer que, como contraponto às primeiras três décadas da República, a Constituinte de 1946 expressou também o pendor da balança ora para as forças preocupadas em neutralizar o poder das oligarquias locais, num processo simultâneo ao do fortalecimento do poder central, ora manifestando interesses inconfessados sobre quem deveria controlar os municípios. Era, pois o início da consolidação da noção contemporânea de tribunais de contas como uma necessidade para todas as unidades federativas, mas com a ressalva desse controle ser feito pelos Estados sobre os Municípios.

Obviamente, isso não ocorria sem tensões ou conflitos. A ironia da história é que a trajetória republicana até os dias atuais revelou que esses novos mecanismos acabaram se constituindo como instrumentos potenciais poderosos das próprias oligarquias locais. Trata-se de uma circunstância relacionada, sobretudo, às forças hegemônicas que praticam o clientelismo “concentrado” (Santos, 2006) e compartilhado entre Executivo e Legislativo no plano estadual. Por sua vez, essa situação incide no plano federal, com os governadores na condição de elementos estratégicos na política nacional nos apoios parlamentares ao governo central, via Congresso Nacional.

Tensões e conflitos eram expressos por diferentes emendas sobre o controle da fiscalização sobre os municípios. Aliomar Baleeiro e José Bonifácio apresentaram, por exemplo, a emenda 3.010 determinando que coubesse à legislação estadual atribuir a fiscalização financeira aos tribunais de contas ou ao Diretor da Contabilidade Pública, organismo do próprio governo estadual. E tanto os membros das cortes como desse último órgão seriam nomeados por maioria absoluta dos deputados estaduais. Os constituintes davam como exemplo a federação dos Estados Unidos, onde não existiam tribunais de contas nos estados:

Muito embora a prestação de contas da administração seja princípio constitucional mui justamente imposto aos Estados (Projeto, artigo 117, I, “g”), nada impede que a fiscalização financeira seja cometida a outro órgão, menos dispendioso do que o Tribunal de Contas, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, onde tais cortes não existem, nada se alegando, lá, contra a eficiência do controle pela Repartição de Contabilidade superintendida por alto

---

<sup>105</sup> Ver Anais da Constituinte, 90ª sessão, de 25 de junho de 1946, p. 10. Ferreira de Souza justificou assim sua emenda: “A meu ver, este e outros artigos são verdadeiros golpes no coração da federação. Os Estados estão deixando de ser unidades autônomas, capazes de se regerem por si nas matérias de seu peculiar interesse e da sua competência, para ficar reduzidos a simples departamentos autárquicos, incluindo-se na classificação de ‘autarquias territoriais’, dos italianos. Não se lhes quer deixar nada. Tudo vai regulado. Não se trata mais de definir normas básicas. Tem-se a impressão de que a Constituição quer ser nos negócios estaduais uma roupa de meia confecção. Ao legislador estadual fica somente o encargo de alguns ajustes, um recorte aqui, um botão acolá, uma prega além, um bolso aquém, etc. Até órgãos administrativos já vão talhados... A matéria é, assim, do puro âmbito estadual. Que os Estados tenham, ou não, tribunais de contas, que os componham desta ou daquela forma, somente eles poderão deliberar. É uma questão até de recursos financeiros. E o projeto já é tão inimigo das unidades federadas...”

funcionário – o ‘Comptroller General’ (sic), nomeado pelo Executivo, com aprovação do Senado, para um termo de 15 anos, condicionada a sua destituição ao pronunciamento de ambas as casas do Congresso. (...) A emenda visa, sobretudo, a situação dos Estados mais pobres, que não têm ainda Tribunal de Contas e que ficariam fortemente onerados com a sua criação.<sup>106</sup>

Uma justificativa duvidosa que não correspondeu à trajetória que iria se delinear, até os dias atuais, trajetória essa em que todos os Estados da federação acabaram criando seus tribunais de contas. Provavelmente, esse tipo de emenda, que manifestava, portanto, discórdia sobre quem teria poder de fiscalização – se o Poder Executivo diretamente, ou outro órgão “independente” – refletia, enfim, concepções distintas sobre controle externo e, subjacentemente, os interesses e a própria luta pelo poder político local. O que, em outras palavras, manifestava interesses divergentes sobre quem (ou quais órgãos) deveria ter maior ascendência sobre os municípios.

Prado Kelly foi aplaudido quando argumentou que, mesmo considerando a atribuição das legislações estaduais para configurar o controle externo específico, esse não poderia ser diferente da lei maior do país: “Dizendo, como o fazemos pelo substitutivo, que ao Poder Constituinte Estadual caberá regular a forma, não poderá ele deliberar em contraste com as linhas expressas na Constituição Federal.”<sup>107</sup>

A questão da assistência técnica dos Estados aos municípios, independente da fiscalização, voltava aos debates como acontecera em 1934. Era, na verdade uma falsa dicotomia. Alberico Fraga observou que o substitutivo cogitava apenas de assistência técnica aos municípios, mas não de fiscalização: “Tive oportunidade de mostrar ao plenário que, melhorando as condições orçamentárias das municipalidades, faz-se mister dar-lhes também assistência e fiscalização financeira”. Mas, Ataliba Nogueira discordou, dizendo que isso seria ferir a autonomia dos municípios. Prado Kelly, dúbio, ponderou que defendia a autonomia e que prestar assistência técnica seria “favorecer” os municípios. “Dar, porém, ao Estado, a faculdade de fiscalizar por órgãos seus, as finanças municipais, é constranger os municípios”, assinalou.

Assim como os demais, Vieira Melo apresentou também um argumento marcado pela hesitação entre a defesa da autonomia municipal e a criação de um mecanismo de fiscalização que não ferisse a autonomia: “Votaria com muito gosto a emenda do nobre colega se, em vez de ‘fiscalização financeira’, dissesse ‘orientação financeira’. Não se pode, neste momento, atribuir fiscalização a outro órgão que não seja o Conselho Municipal, sem ferir a autonomia

<sup>106</sup> Essa emenda foi requerida por seus autores como destaque na 129ª sessão (uma reunião extraordinária) da Assembleia Constituinte, de 15 de agosto de 1946. Ver Anais, pp: 237-238.

<sup>107</sup> Idem, p. 239.

municipal. Orientação financeira, porém, ou orientação técnica, sim, poderá ser feita através de órgão criado pelo Estado.”<sup>108</sup>

Era a discussão com o mesmo teor em relação às atribuições e funções do prefeito, como se elas pudessem se limitar ao plano administrativo independente da política, conforme os debates de 1934 atestaram. Como se se pudesse também separar o plano administrativo da esfera política e se desconsiderasse o vínculo inevitável das finanças públicas com essas duas dimensões.

Até meados da década de 1940 a realidade era mais eloquente do que hoje em termos de dependência financeira dos municípios em relação aos Estados e ao próprio governo central. Isso, mesmo com a necessidade destes de contar, numa espécie de mão dupla, com o apoio dos chefes políticos locais numa situação análoga aos tempos atuais, considerando as devidas proporções e diferenças quantitativas em termos demográficos, tecnológicos e das novas complexidades do Estado contemporâneo.<sup>109</sup>

No contexto do sistema “coronelistas” mostrado por Victor Nunes Leal, era muito difícil para um administrador local manter por muito tempo sua liderança sem realizar em troca benfeitorias para a população. Obviamente, os governantes amigos eram os mais aquinhoados, analisa o autor, uma vez que a fragilidade financeira dos municípios contribuía para manter o sistema: “Os próprios fazendeiros, que carecem de estradas para escoamento de seus produtos e de assistência médica, ao menos rudimentar, para seus empregados, acabariam por lhe recusar apoio eleitoral”, observou, referindo-se ao governante estadual. (2012, pp: 64-65). Segundo o autor, a questão municipalista, como um dos temas mais relevantes da Constituinte de 1946, tinha como núcleo central o problema da receita municipal. A tensão federalista era assim analisada:

Cumprir observar que muitas das Constituições estaduais estabeleceram um sistema de fiscalização da administração das finanças municipais por parte do Estado. Essa verificação se exercia frequentemente a *posteriori*, mas algumas vezes a *priori*. Ademais, enquanto em alguns Estados havia um puro controle da legalidade sobre a vida dos municípios, o qual se pratica evidentemente em âmbitos mais restritos, em outros o controle era também de oportunidade e conveniência. Com tais expedientes podiam os governos dos Estados tutelar as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual. Além dos argumentos de ordem propriamente jurídica, baseados na letra da Constituição e no subsídio histórico dos trabalhos parlamentares, também tivemos uma doutrina política justificativa das restrições à autonomia municipal. Castro Nunes, em livro de muita repercussão, sustentou que no regime federativo a unidade política é o Estado e não o município. Consequentemente, o regime unitário nos Estados é o mais consentâneo com a teoria do federalismo. A subfederação dos municípios, se assim nos podemos exprimir, era mais própria das monarquias unitárias. Por isso mesmo, propunha o autor, para melhoria de nossa organização municipal, diversas medidas que importavam restrições à autonomia dos municípios. (Leal: 2012, pp: 91-92).

<sup>108</sup> Idem, pp: 239, 240, 241.

<sup>109</sup> Victor Nunes Leal lembra que, naquela época, a maioria do eleitorado brasileiro morava e votava nos municípios, considerando que “o alistamento de 1945 – excluídos os territórios – registrou 5.319.678 eleitores no ‘interior’ (73%) contra 1.966.797 das ‘capitais’ (27%)”, observou o autor com base no Anuário Estatístico de 1946. (2012, 57-515).

Além dos conflitos políticos e das diferenças doutrinárias, cabe lembrar outro fator importante em relação ao reforço do papel que começou a ser desempenhado pelo Tribunal de Contas como instituição num contexto de maiores complexidades do Estado contemporâneo a partir de 1946. Diz respeito ao grande poder de capilaridade em termos de levantamento de informações desse órgão (inigualável a qualquer outro) sobre toda a administração pública do país, não só para a fiscalização em si da aplicação dos recursos públicos, mas também como elemento simbólico de valores, preceitos e garantias de cumprimento fiscal entre os entes federativos, numa consolidação do poder central em relação ao Estado nacional como um todo.

Como vimos, esse elemento já ficava evidenciado no contexto de sua criação, no fim do século XIX, quando os conflitos federativos também afluíam em suas diferentes dimensões. Era o contexto da transformação das antigas Províncias em Estados, momento em que o Tribunal de Contas constituía-se mais como um símbolo da autoridade do poder central do que como instrumento de *accountability horizontal* propriamente dito.

Agora ficava reiterado mais uma vez, por assim dizer, na ação sobre a fiscalização de impostos da União, isto é, algo que não tinha relação direta com a execução do orçamento federal, estadual ou municipal do ponto de vista da sua correção e moralidade, mas sim como espécie de “tentáculo” do Estado nacional, na condição de instrumento de coerção fiscal, dentre outras funções, com suas conexões oriundas do alto e alcançando toda a administração pública do país.

Essa situação, como veremos, ficará evidenciada também com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, através da fiscalização dos tribunais de contas estaduais. Mas, já na segunda metade da década de 1940, essa função era destacada pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, em sua mensagem de 1948. A lei nº 305, de 18 de julho daquele ano, promulgada logo após, portanto, à Constituição de 1946, não definia, por exemplo, os chamados benefícios de ordem rural e obrigava os municípios a enviarem relatórios ao Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda sobre a aplicação da receita do imposto de renda. Esta era destinada aos municípios, conforme dispunha o artigo 15, parágrafo 4º da Constituição em vigor. Em sua mensagem, Dutra observou: “Estabelecida, como foi – uma restrição de ordem constitucional – à livre disposição do que for entregue pela União a cada Município –, parece-me ter o Congresso autoridade para fazer fiscalizar o seu cumprimento. Para esse fim, lembro a possibilidade de serem utilizadas as delegações do

Tribunal de Contas junto às Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, e o sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.”<sup>110</sup>

Duas outras questões devem ser mencionadas sobre a Constituinte de 1946 com desdobramentos na atualidade. Uma delas dizia respeito à importância conferida ao corpo instrutivo dos tribunais de contas, isto é, os funcionários técnicos responsáveis pela instrução dos processos. Ressaltou-se pela primeira vez naquele momento com mais profundidade a noção de que parte dos cargos dos julgadores de contas públicas deveria ser reservada aos técnicos que faziam a instrução dos processos.

De acordo com a emenda 1.506, que propunha modificações no capítulo sobre a fiscalização financeira, um terço dos cargos do Corpo Deliberativo (isto é, dos ministros), seria reservada aos funcionários do Corpo Instrutivo. Estes seriam nomeados “mediante escolha do Poder Executivo com aprovação da maioria absoluta do Senado Federal dentre aqueles que hajam atingido o último cargo da carreira e contem mais de 25 anos de serviço efetivo no mesmo Tribunal”.

Os autores da emenda argumentavam que, além do próprio trabalho em si de instrução dos processos, os funcionários também “julgavam” situações que envolviam gastos até 500 mil cruzeiros, na condição de delegados do tribunal junto às delegacias fiscais e outras repartições.<sup>111</sup> Em 1988, como sabemos, com a consolidação do sistema meritocrático de caráter weberiano para ingresso no serviço público, os tribunais de contas se transformaram em órgãos ainda mais capacitados com a qualificação de seus quadros em diferentes especialidades, além da contabilidade e do direito, tais como engenharia, estatística, arquitetura, comunicação, informática, etc.

A outra questão de 1946 refere-se a uma proposta dos representantes do Partido Comunista Luiz Carlos Prestes, Carlos Marighela e outros, que acabou sendo aprovada, porém, somente em 1988. Era a possibilidade de qualquer cidadão apresentar denúncia ao Tribunal de Contas. Ou seja, mesmo com a “redemocratização” dos ventos de 1946, as forças conservadoras impediram a instituição de um dispositivo “popular” ou mais democrático, por assim dizer, nesses órgãos fechados ao escrutínio da sociedade.

---

<sup>110</sup> Ver Diário do Congresso de 15 de março de 1948, p. 1701, apud Nunes Leal (2012, nota da p. 273).

<sup>111</sup> A emenda foi apresentada na 87ª sessão de 19 de junho de 1946 pelos constituintes Getúlio Moraes, José Fontes, João Vilasboas, Vespasiano Martins, Lahyr Tostes, Christiano Machado, Aureliano Leite, Pedro Vergara e José Augusto. Emenda semelhante (a de nº 1.968) também foi apresentada P. Dutra. Ver Anais da Assembleia Constituinte, pp: 108, 109 e 427.



Mesmo a partir de 1988 esse avanço, a nosso juízo, ainda é muito tímido, apesar da criação atualmente generalizada de “ouvidorias” nos tribunais de contas.<sup>112</sup> Tratava-se da emenda nº 3.014 modificando o então artigo 146. O texto proposto dizia que “sempre que ocorrerem abusos na gestão dos dinheiros ou outros bens públicos municipais, poderá qualquer do povo, nos termos da Constituição estadual, recorrer ao julgamento das contas do prefeito, para o Tribunal Estadual de Contas, que apurará devidamente as responsabilidades”.

Seus autores justificavam que, “em última instância, nos regimes democráticos, é o povo que detém o poder. A nova redação aprofunda, portanto, o conteúdo democrático do parágrafo, ampliando a fiscalização e tornando-a muito mais efetiva, assegurando com muito maior eficiência a moralidade administrativa dos municípios.”<sup>113</sup> Na mesma sessão, a emenda 3.015, apresentada por Milton Campos, aprimorava o referido artigo, no seu parágrafo 2º, determinando que o Tribunal de Contas deveria representar ao Ministério Público, no caso de constatação de irregularidades. Isso porque, conforme sua justificativa, a operação do Tribunal de Contas era “de índole administrativa, e a ela se deve seguir a ação penal que imponha as sanções criminais que couberem”.

### **3.5 - Expansão do aparato estatal: a criação dos tribunais de contas estaduais pelas oligarquias locais a partir das décadas de 1940 e 1950**

A presente seção parte da seguinte indagação com base nos debates constituintes examinados nas seções anteriores: por que os Estados resolveram criar cortes de contas se não eram obrigados a instituir esse tipo de organismo pela Constituição Federal? Por que resolveram criar esses tribunais ao longo das décadas subsequentes à Constituinte de 1946 considerando não termos registro de alguma mobilização social, de demanda popular e democrática, digamos assim, para a instituição de um organismo de *accountability horizontal*? A resposta provável estaria relacionada aos interesses das elites políticas estaduais na criação de um instrumento de controle político sobre os municípios, a exemplo do Departamento de Municipalidades.

Embora seja plausível essa explicação, outras pesquisas seriam necessárias para apurar, por exemplo, as forças, os interesses e os contextos implicados nas assembleias

---

<sup>112</sup> O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro realizou em 12 de agosto de 2013 o XII Encontro do Colégio dos Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas. Na ocasião, o presidente do TCE-RJ, Jonas Lopes de Carvalho Junior, disse que estaria existindo um desejo de “aprofundar a discussão sobre o papel dos tribunais de contas como garantidores da ética e da transparência”. No entanto, esses organismos de controle externo são desconhecidos pela sociedade em geral e ostentam ritos e protocolos infensos a uma participação popular. Diferentemente, por exemplo, das casas legislativas, onde galerias são ocupadas por pessoas que pressionam para a aprovação ou derrubada de projetos de lei, as sessões dos tribunais de contas, apesar de públicas, normalmente têm como espectadores somente os assessores dos conselheiros e poucos funcionários do próprio órgão.

<sup>113</sup> A emenda, apresentada na 90ª sessão, de 25 de junho de 1946, era assinada também por Alcedo Coutinho, Gregorio Bezerra, Claudino José da Silva, Maurício Grabois e Alcides Sabença. Ver Anais da Assembleia Constituinte, pp: 14-15.

constituintes estaduais que criaram esses órgãos em diferentes momentos. Entretanto, pode-se arriscar uma hipótese que segue a linha de raciocínio de Luciano Martins (1985) para a compreensão da formação do Estado capitalista no Brasil.

De forma resumida, dois fatores seriam chaves para explicar a criação desses órgãos em todos os Estados, para além do caráter de controle político sobre os municípios: a maior complexidade da sociedade em termos de urbanização e desenvolvimento econômico, o que implicou a participação de novos atores e a configuração de um sistema político de controles mais diversificados e, talvez o mais importante, a “autonomia do político” nas relações entre o aparato estatal e o mercado, o que refletia a “autonomia relativa” do Estado, mais especificamente a autonomia da “dimensão política” sobre a dimensão econômica, e interesses próprios da burocracia estatal. De acordo com Helio Jaguaribe (2000), O Estado Novo teria criado condições para o surgimento, depois da Constituição de 1946, de uma “democracia de classe média” (2000: 24).

Com base em trabalho de Offe e Ronge<sup>114</sup>, Martins (1985) rejeita a noção do Estado capitalista como simplesmente a serviço de uma classe (a burguesia), enfatizando a seguinte peculiaridade: não caberia ao Estado participar da produção capitalista, a cargo da iniciativa privada, mas o Estado teria interesse no processo de acumulação capitalista para fins de natureza fiscal e, portanto, na própria reprodução do modo de produção capitalista.

Entretanto, diferentemente de países europeus, onde esse processo ocorreu com a representação de interesses mais consolidada e independente do próprio Estado, no caso brasileiro e de outros países de capitalismo tardio, a formação do Estado capitalista foi acompanhada pelo processo de “desarticulação social”. A expansão do próprio Estado, com novos organismos de controle e administração, se dá assim, independente das demandas vindas de baixo. Essa “desarticulação social”, por sua vez, no caso do nosso objeto em estudo, explicaria a formação dos tribunais de contas estaduais descolados de demandas democráticas da sociedade civil, interessando mais aos políticos e aos burocratas – sobretudo às elites políticas que representavam tanto as oligarquias mais influentes no poder estabelecido como as que lutavam contra esse mesmo poder.

Os tribunais de contas estaduais começaram a ser criados efetivamente a partir do fim da década de 1940 e início do decênio seguinte. Trata-se de um período de transformações significativas e profundas em termos de urbanização, industrialização e maior complexidade

---

<sup>114</sup> Sobre os motivos pelos quais o Estado capitalista tem interesse na acumulação privada, o autor fez referência a OFFE, Claus & Ronge, V. “Notes on the Theory of the State” in *The New German Critique*, Wisconsin, nº 6, Fall 1975, p. 137 e SS. Outros ensaios citados por Martins desses autores estão em OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*, editado por John Keane (London, Hutchinson & Co, 1984).

das relações sociais e da própria formação do Estado brasileiro. Esta implicava a expansão de seus organismos burocráticos e a diversificação de atores políticos e controles administrativos.

Pode-se dizer que esses órgãos são fruto de conflitos políticos nos embates visando ao controle sobre os próprios políticos e sobre as máquinas administrativas. Tanto que alguns são criados por iniciativa do governador e outros, pelos deputados. Outros ainda por interesses subjacentes aos do chefe do Poder Executivo estadual nas iniciativas dos parlamentares. Isso sinaliza uma diversificação das forças políticas num contexto que foi ficando mais complexo após 1946, especificamente em relação à forma federativa.<sup>115</sup> O quadro a seguir mostra as datas de fundações das cortes estaduais e municipais, informando a trajetória desses órgãos em termos cronológicos.

---

<sup>115</sup> O caso de Pernambuco contradiz a possibilidade da diversificação de controles administrativos como resultado da maior pluralidade de forças políticas e sociais. Apesar dos esforços de Lima Cavalcânti, interventor de Vargas no estado, para legitimar seu governo local em 1931, incentivando a participação de diferentes setores sociais, inclusive com a sindicalização da classe operária, o Tribunal de Contas do Estado só foi criado em 1967. Em 1931, ele criara inclusive a *Inspetoria de Municipalidades*, igual ao *Departamento de Municipalidades* criado pelo governo paulista, para controlar os municípios. Além disso, era compreensível o incentivo à sindicalização dos operários dentro do contexto dos objetivos do governo provisório de introduzir a representação profissional (classista) na Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Sobre Lima Cavalcânti, ver PANDOLFI, Dulce Chaves (1980). “A trajetória do norte: uma tentativa de ascenso político” In: CASTRO GOMES, Angela Maria (coord.). *Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

**Quadro 2: Datas de fundações das cortes estaduais e municipais**

<b>Tribunal de Contas das unidades federativas</b>	<b>Ano de criação, organização e/ou instalação</b>	<b>Órgão responsável pela fiscalização antes da criação do Tribunal de Contas</b>
<b>TCE-RGS</b>	1935 (criação) 1939 (extinção pelo E. Novo) 1945 (reativação)	Câmara dos Deputados Estaduais
<b>TCE-SC</b>	1947 (criação) 1955 (criação efetiva) 1956 (instalação)	Comissões de Finanças
<b>TCE-PR</b>	1947	Conselho Adm. do Estado
<b>TCE-SP</b>	1923 1924 (regulamentação) 1930 (extinção) 1947 (reativação)	Poder Legislativo Estadual
<b>TCM-SP</b>	1968	
<b>TCE-RJ</b>	1947 (criação quando era o antigo Estado do Rio de Janeiro) 1975 (criação do atual Tribunal de Contas com a fusão do antigo estado com o Estado da Guanabara)	Tribunal de Contas do Distrito Federal
<b>TCM-RJ</b>	1980	
<b>TCE-ES</b>	1957 1958 (instalação)	
<b>TCE-MG</b>	1935 (criação) 1939 (extinção pelo Estado Novo) 1947 (restabelecimento) 1948 (organização)	
<b>TCE-MT</b>	1954	Comissão Legislativa
<b>TCE-MT DO SUL</b>	1980	
<b>TCE-GO</b>	1947 (criação) 1953 (instalação)	
<b>TCM-GO</b>	1989 1997 (extinto, sendo incorporado ao TCE) 1997 (menos de dois meses depois foi recriado)	Conselho de Contas dos Municípios criado em 1977
<b>TCU</b>	1890 (criação) 1893 (instalação)	
<b>TC-DISTRITAL</b>	1960	
<b>TCE-BA</b>	1915 1942 (extinção) 1949 (reativação)	Tribunal de Conflitos e Administrativo

<b>Tribunal de Contas das unidades federativas</b>	<b>Ano de criação, organização e/ou instalação</b>	<b>Órgão responsável pela fiscalização antes da criação do Tribunal de Contas</b>
<b>TCM-BA</b>	1971 (criação do Conselho de contas dos Municípios)	Gestores Municipais
<b>TCE-TO</b>	1989	
<b>TCE-SE</b>	1969 (criação)	Assembleia Legislativa
<b>TCE-AL</b>	1958 (aprovado a criação pelo Legislativo)	Conselho de Finanças, criado em 1947
<b>TCE-PE</b>	1967 1968 (instalação efetiva)	Tribunal da Fazenda do Estado
<b>TCE-PB</b>	1970 1986 (organização efetiva)	
<b>TCE-RGN</b>	1961	
<b>TCE-CE</b>	1935 1939 (fechado) 1945 (reaberto) 1946 (fechado) 1947 (reativado) 1948 (organizado)	
<b>TCM-CE</b>	1970 (Conselho de Contas dos Municípios) 1992 (criação)	Conselho de Assistência Técnica dos Municípios criado em 1954
<b>TCE-PI</b>	1899	
<b>TCE-MA</b>	1946 1947 (instalação)	Antigo Conselho Administrativo do Estado
<b>TCE-PA</b>	1947	
<b>TCM-PA</b>	1983	
<b>TCE-AP</b>	1991	
<b>TCE-RO</b>	1988	Legislativos Estadual e Municipal
<b>TCE-AM</b>	1946	
<b>TCE-AC</b>	1987	

Elaborado pelo autor. **Fonte:** sites dos tribunais de contas.

Mesmo sem um levantamento empírico dessas situações, as breves informações dos próprios tribunais de contas<sup>116</sup> sinalizam elementos importantes do sistema político especificamente em relação ao jogo entre forças que se relacionavam na disputa pelo controle da fiscalização sobre os cofres estaduais e, principalmente, municipais. Os seis primeiros tribunais criados antes e durante a década de 1930 (Piauí, Bahia, Ceará, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) foram extintos pelo Estado Novo e reativados nas décadas de 40 e 50, como mostram os dados do quadro. O mais antigo é o tribunal do Piauí, criado em 1899,

<sup>116</sup> As informações sobre as histórias dos tribunais de contas estaduais e municipais foram retiradas do Portal dos Tribunais de Contas do Brasil em [www.controlepublico.org.br](http://www.controlepublico.org.br)

pouco depois, portanto, da criação do Tribunal de Contas “nacional” pelo governo provisório de Deodoro.

Os dados do quadro e os problemas discutidos ao longo dos próximos capítulos evidenciam algo emblemático em relação aos tribunais de contas das unidades subnacionais da federação, qual seja: em meio a um contexto de avanços e recuos da democracia com a instituição de controles diversificados nos vários níveis estatais e governamentais, as cortes de contas acabaram se transformando em novos e estratégicos atores do sistema político. Isso, a partir do controle direto anteriormente exercido pelo Poder Executivo sobre eles, controle esse previsto constitucionalmente – e também agora, após 1988, com a maioria dos conselheiros dessas cortes sendo indicada pelo Poder Legislativo.

Como mostraremos mais adiante, certo grau de fortalecimento desses tribunais se deve hoje mais à autonomia política relativa da instituição do que ao seu poder efetivo de coerção. Uma autonomia contraditória expressa, inclusive, por sua não vinculação formal e orgânica ao Poder Legislativo, que tem a prerrogativa de indicar, porém, a maioria dos seus membros. Ressalte-se que se trata, na verdade, de fortalecimento e autonomia relativos. Explicando melhor esse paradoxo da autonomia da instituição, que não se confunde com a dos conselheiros, o fato é que, mesmo quando estes são vinculados politicamente ao governador – ou não sendo, acabam cooptados –, o chefe do Poder Executivo tem que fazer negociações e articulações conjunturais com esses “magistrados”<sup>117</sup>. Isso porque os dirigentes das cortes compõem um colegiado que pode estar ou não em conflito interno e/ou em conflito aberto com o governador. Sem falar nas articulações com os deputados quando é a vez destes de indicarem um conselheiro para uma vaga aberta no Tribunal de Contas por aposentadoria ou falecimento.

Essa situação não pode deixar de ser analisada em face ainda da existência de outros atores dentro e fora da instituição que também fazem parte do sistema político: os técnicos do corpo instrutivo do tribunal com seus relatórios que são ou não chancelados pelo conselheiro e também o Ministério Público, outra agência de *accountability* com ampla autonomia de ação política, autonomia essa expressa no seu poder de instaurar inquéritos contra os políticos. Não é tão simples, portanto, submeter um tribunal de contas aos caprichos de um governante. Nunca a submissão é automática e segura, garantida apenas pela influência do governador na indicação dos conselheiros em articulação com os deputados. O chefe do Poder Executivo tem que fazer negociações, inclusive para cancelar seus próprios atos reconhecendo a

---

<sup>117</sup> Os dirigentes das cortes de contas estaduais são referidos, às vezes, como “magistrados”, embora não sejam oriundos dos quadros da magistratura. Entretanto, atuam na condição de julgadores de contas públicas, tendo inclusive as mesmas prerrogativas dos desembargadores do Poder Judiciário.

legitimidade das ações dos demais atores em relação a ele. Muitos conselheiros, na condição de ex-deputados e ex-prefeitos, embora proibidos de atuação político-partidária, também têm suas preferências e interesses em relação às forças políticas municipais que podem não coincidir com os alinhamentos do governador junto a prefeitos e vereadores das localidades.<sup>118</sup>

A trajetória da maioria desses tribunais criados na 1ª República, antes, portanto, do Estado Novo, comprova suas origens e configurações oriundas de iniciativas do Poder Executivo Estadual. Alguns casos poderiam parecer exceções, como o Estado de São Paulo, onde o projeto de sua criação foi de um deputado estadual (Antonio Martins Fontes Junior), mas, mesmo assim, tinha origens no Poder Executivo, pois o parlamentar era líder do governo em 1911. O projeto acabou aprovado 12 anos depois quando a lei facultava ao Poder Executivo organizar e instalar o Tribunal de Contas. Em dezembro de 1930, o interventor federal no estado, coronel João Alberto Lins de Barros, baixou o Decreto 4.793 extinguindo o órgão sob a justificativa de que ele não cumpria com suas finalidades. A fiscalização era feita pelo Departamento do Serviço Público do Estado e depois pelo Departamento de Municipalidades. A corte só foi reativada em 1947 como órgão judiciário, condição modificada em 1960.

O Tribunal de Contas do Piauí foi organizado em 1º de julho de 1899 a partir também da iniciativa do então governador Raymundo Arthur de Vasconcelos. Quando foi extinto em 1931, suas funções passaram a ser exercidas pela Secretaria de Fazenda. O governo criou então um “Conselho de Tomada de Contas” no âmbito da própria secretaria, que se reunia uma vez por semana para apreciar e julgar as contas dos administradores. Sua reativação em 1946 resultou das negociações de quem estava no comando do poder da unidade federativa, evidenciando que o órgão, como as demais cortes estaduais, não era objeto de um “clamor” democrático de grupos situados fora da máquina pública.

Por sua vez, no caso de Minas Gerais, note-se que o artigo 109 da Constituição local, de 1891, previa a criação do Tribunal de Contas “quando for conveniente”, o que aconteceu em 1935, sendo o órgão composto por três membros. O Estado Novo fechou o tribunal quatro anos depois quando o interventor no Estado era Benedito Valadares Ribeiro. As atribuições

---

<sup>118</sup> Não são à toa os esforços de políticos e autoridades para prestigiar o início do mandato de um presidente de tribunal de contas. Emblemáticos, por exemplo, os protocolos e a pompa que marcaram a solenidade de posse da conselheira Adriene Andrade como primeira presidente mulher do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em fevereiro de 2013. O evento reuniu cerca de mil pessoas, entre autoridades e amigos, tais como o governador Antonio Anastasia; seu vice, Alberto Pinto Coelho; senadores, além de deputados federais e estaduais; o presidente do Tribunal de Justiça do Estado, desembargador Joaquim Herculano Rodrigues; o procurador-geral de Justiça do Estado, Carlos André Mariani Bittencourt; a defensora pública do Estado, Andréa Abritta Garzon Tonet; o comandante da 4ª Região Militar, general Vicente Gonçalves Magalhães; o prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, e outras personalidades, além de amigos como o cantor Sérgio Reis. Ver a reportagem sobre o evento no *Contas de Minas: Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, n. 100, 8/3/2013, pp: 3-4-5.

do órgão foram transferidas para o Departamento Administrativo, que funcionou somente durante o governo de Getúlio Vargas. A corte foi restabelecida em 1947 com cinco membros indicados pelo governador com aprovação da Assembleia. No ano seguinte, o então governador Milton Campos editou lei organizando o tribunal, transformando seus membros em juízes.

Também o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul foi criado por decreto do então interventor, general Flores da Cunha, em 1935. Foi fechado quatro anos depois pelo decreto 7.858, durante o Estado Novo, e reativado somente em 1945. Outra evidência da criação de cima para baixo, a partir de iniciativa das elites dominantes, foi a sua recriação por decreto pelo então interventor federal, general Ernesto Dornelles. Já, em relação ao Tribunal de Contas do Ceará, são poucas as informações sobre quem teve iniciativa de sua criação em 1935, se o Poder Executivo ou o Legislativo. Foi fechado também quatro anos depois, assim como os demais, durante o Estado Novo, e reaberto em 1945. Mas o governo Dutra também o extinguiu provisoriamente durante seis meses, no ano seguinte. Sua organização efetiva, porém, ocorreu somente em 1948, como instituição auxiliar de todos os poderes.

Já o Tribunal de Contas da Bahia nasceu de uma configuração original, tendo sido criado pela Constituição estadual de 1891, porém instituído somente em 1915. Era um organismo composto por representantes dos três Poderes, sendo dois do Judiciário, dois do Legislativo (um do Senado e outro da Câmara), além de um do Executivo. Seu antecessor foi o Tribunal de Conflitos e Administrativo. Seus magistrados foram designados como “conselheiros” por uma lei de 1916. Foi fechado em 1942 pelo então interventor Renato Onofre Pinto Aleixo e reaberto em 1949 pelo governador Octávio Mangabeira.

Parece-nos evidente que a criação desses tribunais em diferentes momentos nos estados refletiu o jogo político das forças locais em conflito ou em acomodação nas situações em que os protagonistas eram as elites estaduais. A influência destas nos Poderes Executivo e Legislativo evidencia que os tribunais de contas não são fruto de uma demanda democrática. Não há notícia de terem sido resultado de pressões vindas de setores da sociedade civil, tais como sindicatos, movimentos sociais, representantes do empresariado. Claro que as forças políticas representavam partes da sociedade.

Mas, o que se quer dizer aqui é que a criação dessas cortes de contas é mais um fenômeno político do que social no sentido de incidir diretamente no plano da máquina burocrática e nos aparelhos do poder. Fenômeno que seria provocado pela autonomia da “dimensão política” de que nos fala Luciano Martins. Simplificando, tem a ver mais com as disputas pelo poder político e o controle de seus aparelhos burocráticos para fins de decisões



sobre programas de políticas ou mesmo captura da máquina pública com vistas ao atendimento de interesses particularistas.

O discurso dos tribunais de contas em seus sítios eletrônicos da internet procura traçar uma história panegírica e heroica de independência em relação aos demais poderes, o que, como podemos verificar, não corresponde à realidade. Esse discurso procura exaltar uma história “excelsa” e evolutiva de algo como se fosse um organismo indispensável para a sociedade e que, portanto, acompanharia a suposta “evolução” da sociedade, não sem enfatizar, por exemplo, que o Estado Novo extinguiu tribunais porque era uma “ditadura”. No entanto, esses tribunais já se mostraram no seu nascimento como instrumentos de controle político das oligarquias locais, tenham sido originados ou não de um ou outro segmento em conflito dessas oligarquias. Um olhar antifundacionista nos inclina a fazer esse registro a fim de iluminar o contexto no qual essas cortes de contas foram criadas. Inclusive também para ressaltar que o desenho institucional não nasce do nada por uma imanência de uma suposta necessidade de organismos desse tipo para a sobrevivência do Estado democrático.

Essas considerações são pertinentes para indagar também, por exemplo, por que alguns Estados da federação só criaram tribunais de contas muito tempo depois uns dos outros. Corroborando nossa hipótese no sentido de que essas cortes surgiram num ambiente de maior complexidade social, em termos de crescimento populacional, urbanização, industrialização, expansão dos organismos do Estado e diversificação de forças sociais e políticas – e, portanto, de maior pluralidade de instrumentos burocráticos de fiscalização e controle –, acrescentamos mais uma hipótese, qual seja: a demora de alguns estados para criar tribunais de contas teria ocorrido por inibição provocada por forças políticas hegemônicas locais não interessadas em controles diversificados além dos que já existiam e estavam sob seu controle. Isso dentro de um contexto específico de desenvolvimento social e econômico diferenciado dos estados.

A diversificação das forças políticas pode ter influenciado também a criação de tribunais de contas destinados somente à fiscalização dos municípios. Onde existem essas cortes, a fiscalização da administração do governo do estado e dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado. As unidades federativas que, além do Tribunal de Contas do Estado, têm também tribunais que fiscalizam só os municípios são Bahia, Pará, Ceará e Goiás. No caso deste último, além do TCE, existe também o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Já os Estados de São Paulo e

Rio de Janeiro, além dos TCEs, possuem também o tribunal de contas que cuida da fiscalização só das suas respectivas capitais.<sup>119</sup>

O caso de Goiás, com dois tribunais (TCE e TC dos municípios) também reflete bem os embates políticos e sua constitucionalização simbólica. O TCE foi criado em 1947, mas começou a funcionar somente em 1953. Assim como muitos outros tribunais, seus integrantes eram indicados pelo governador com aprovação dos parlamentares. O artigo 31 da Constituição de Goiás de 1947 previa sua composição por um juiz de direito, um advogado e um contador. Era previsto também a organização de uma lista tríplice de juízes pelo Tribunal de Justiça para que o governador escolhesse um para o Tribunal de Contas.

Já o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás teve origem no Conselho de Contas dos Municípios. Em 1997, a Assembleia Legislativa aprovou emenda constitucional (nº 19) apresentada pelo então governador Maguito Viela que extinguiu o TCM, incorporando-o ao Tribunal de Contas do Estado. Este questionou a absorção dos quadros e solicitou ao Ministério Público Estadual a arguição de inconstitucionalidade junto ao Ministério Público Federal, já que o TCE ficava com um número alterado de conselheiros, além dos funcionários administrativos. Desrespeitava assim o artigo 75 da atual Constituição Federal sobre a simetria de normas entre os TCEs e o TCU. Menos de dois meses depois, o órgão foi recriado. Note-se que, no caso do extinto Conselho de Contas dos Municípios criado no Estado do Rio de Janeiro no fim da década de 1980, referido na última nota, seus conselheiros e quadros administrativos foram incorporados e permanecem até hoje na folha de pagamentos do Tribunal de Contas do Estado.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> O mais rumoroso exemplo de embate das forças políticas em conflito por causa do órgão fiscalizador aconteceu no Estado do Rio de Janeiro. A Assembleia Legislativa chegou a apresentar uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que criava um “Tribunal de Contas dos Municípios do Estado” (TCME), retirando os poderes do atual Tribunal de Contas do Estado (TCE) de fiscalizar os municípios. Assim, o TCE ficaria responsável somente pela fiscalização dos entes estaduais. Isso aconteceu em 2010, depois de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada pelos deputados para apurar suposta corrupção dos conselheiros da corte. A CPI ocorreu em 2009 e acabou sendo anulada pela Justiça porque o foro especial para processar conselheiros é o Superior Tribunal de Justiça (STF). A PEC foi apresentada como proposta informal das conclusões da CPI, pois esta não provou as acusações contra os conselheiros. Depois foi retirada diante da repercussão negativa junto à opinião pública. Além disso, os deputados também emendaram a Constituição estadual conferindo-lhes poderes para processar e afastar conselheiros, emenda que acabou também derrubada na Justiça através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) junto ao Supremo Tribunal Federal. Outra tentativa de enfraquecer o TCE-RJ na mesma época foi a apresentação pelos deputados de uma Lei Orgânica que também retirava poderes do TCE. O assunto foi objeto de outra Adin (que até outubro de 2013 tramitava no STF), uma vez que proposta de Lei Orgânica deve ser de iniciativa do próprio TCE e não da Assembleia Legislativa. O embate político, no caso, era entre deputados estaduais e os próprios conselheiros com o objetivo, por parte dos primeiros, de enfraquecer a corte de contas e neutralizar suas ações de fiscalização junto aos municípios que têm seus prefeitos e vereadores como cabos eleitorais de deputados estaduais e federais, além do próprio governador. A CPI foi instalada em ano pré-eleitoral (2009) e só acabou no ano seguinte. A crise entre deputados e conselheiros se estendeu no período das eleições com a imagem do TCE enfraquecida junto à opinião pública, além das ações do Ministério Público por conta de reportagens sobre suposta corrupção envolvendo os dirigentes da corte. No fim da década de 1980, a Assembleia Legislativa também criou o Conselho de Contas dos Municípios que foi extinto dois anos depois por emenda constitucional.

<sup>120</sup> No final de 2012, o TCM de Goiás foi novamente posto na mira de forças políticas contrárias à sua existência. Com o argumento de que pretendia economizar até R\$ 102 milhões aos cofres estaduais, o governador Marconi Perillo teria autorizado a realização de um estudo para acabar com o órgão. De acordo com o jornal *Opção*, “a intenção inicial é transferir

Outro exemplo de diversificação de forças políticas refletindo a pluralidade dos instrumentos de controle é o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Exemplo que evidencia também a *path dependence* desses organismos. Proposta pelo então governador Raul Barbosa, a criação de um Conselho de Assistência Técnica aos Municípios (CATM) foi aprovada em 1954 pela Assembleia Legislativa com a finalidade de prestar assistência técnica e administrativa aos municípios. A Constituição de 1946 (artigo 24) previa a criação de órgãos de assistência aos municípios, a exemplo do que já ocorria em São Paulo e outros Estados, conforme verificamos nos debates constituintes e no trabalho de Victor Nunes Leal (2012).

A emenda nº 1 à Constituição estadual de 1947 ampliou a atribuição desse Conselho para auxiliar as câmaras municipais na fiscalização da administração financeira dos municípios, especificamente na execução do orçamento. O órgão foi transformado depois em 1970 em Conselho de Contas dos Municípios e, posteriormente, em 1992, em Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Sua Lei Orgânica foi sancionada em 1993. O Estado do Maranhão também teve uma diversificação de controles refletindo conflitos das forças políticas na sua *path dependence*: o Tribunal de Contas do Estado foi instalado em 1947 pelo então interventor federal Saturnino Bello, assumindo as atribuições do antigo Conselho Administrativo do Estado. Em 1980, o então governador João Castelo Ribeiro criou o seu Conselho de Contas dos Municípios, transformado depois em Tribunal de Contas dos Municípios, extinto depois em 1992, passando a existir somente o Tribunal de Contas do Estado.

Também no Amapá, território transformado em Estado a partir da Constituição de 1988, foi seu primeiro governador, Anníbal Barcellos, quem criou o Tribunal de Contas do Estado através do Decreto nº 0031, em fevereiro de 1991. Funcionou com três conselheiros nos dez primeiros anos de sua existência. Outro exemplo de criação por embate político foi o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Criado em janeiro de 1961, no fim do governo de Dinarte Mariz, acabou sendo objeto de uma disputa política e judicial no governo de Aluísio Alves, quando o Supremo Tribunal Federal aprovou a constitucionalidade de sua criação.

O clientelismo parece não ser atributo exclusivo do “coronelismo” das regiões mais remotas do país da 1ª República e mesmo do “clientelismo concentrado” (Santos, 2006)

---

a fiscalização das contas dos 246 municípios goianos para o TCE. Minas Gerais, Estado brasileiro com o maior número de municipalidades, delega ao seu TCE a responsabilidade de fiscalizar a saúde fiscal de cada uma das 853 prefeituras (...).” Ver edição 2014 da referida publicação, de 20 a 26 de janeiro de 2013. Além de Goiás, somente os estados da Bahia, Ceará e Pará possuem duas cortes de contas: uma para a fiscalização dos entes estaduais e outra para a dos municípios. São Paulo e Rio de Janeiro são os únicos estados que, além dos tribunais estaduais, possuem cortes municipais de contas para fiscalizar as administrações das respectivas capitais.

contemporâneo mais sofisticado da maioria das unidades da federação. O Tribunal de Contas do Distrito Federal, por exemplo, foi instalado em 15 de setembro de 1960, durante o governo do então presidente Juscelino Kubitschek. Um acordo político garantiu a indicação do então senador Taciano Gomes de Mello para uma vaga de conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Pelo acordo, o senador cedia ao Presidente JK sua vaga de candidato ao Senado.

Outros casos atestam a iniciativa expressa do Poder Executivo estadual na criação de órgãos de controle e fiscalização. É o caso do Tribunal de Contas do Paraná, fundado pelo decreto-lei estadual nº 627 do então governador Moysés Lupion. Se o nascimento e trajetória desses órgãos não são frutos dos embates e articulações das forças do jogo político, com preponderância, na maioria dos casos, da força do chefe do Poder Executivo, é de se indagar por que motivo, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina foi criado por sua Constituição de 1947, mas só passou a existir a partir de 1955, com a lei 1.366, sancionada pelo governador Irineu Bornhausen. A proposta de sua criação, que ficou tramitando cinco anos na Assembleia Legislativa, era, inclusive, de outro governador, Aderbal Ramos da Silva.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008) lembra que o artigo 16 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, proibiu, por sua vez, a criação de tribunais de contas municipais em cidades com menos de dois milhões de habitantes e “renda tributária acima de 500 milhões de cruzeiros novos”. Assim, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo foi mantido e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro foi criado em 1980. Ou seja, somente os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, possuem tribunais de contas destinados à fiscalização somente da administração pública de suas capitais, além de seus tribunais de contas estaduais.

A Constituição de 1988 proibiu os legislativos municipais de criarem seus próprios tribunais, mas não impôs essa vedação aos legislativos estaduais. Assim, as assembleias legislativas têm amplos poderes para criar órgãos de fiscalização sobre os municípios, que prestam contas aos tribunais de contas estaduais e não às respectivas câmaras municipais. Mesmo que as contas de gestão do prefeito sejam julgadas por esses legislativos municipais, elas o são com base num parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, que, independente dessa situação específica, também julga as contas dos ordenadores de despesas de toda a administração municipal, inclusive das casas legislativas locais.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Ver a respeito comentários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em seu artigo “Tribunal de Contas Municipal e dos Municípios” in *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, n. 18, 2007/2008, Fortaleza, pp: 86-91.

Conforme observamos, o mimetismo institucional num plano mais geral, em relação aos diversos organismos burocráticos de várias áreas da administração pública, foi amplamente incentivado pelo regime instaurado em 1964. No caso específico do mimetismo entre o TCU e as cortes das unidades federativas, uma obrigatoriedade imposta pela Constituição de 1988, disseminou-se a noção nos dias de hoje da existência de um “sistema tribunais de contas”, constituído pelo Tribunal de Contas da União, que, como dissemos, ganhou esse nome somente em 1967, e pelas cortes de contas estaduais e municipais.

Entretanto, esses órgãos não formam entre si um “sistema” organicamente fechado propriamente dito, já que, além das diferentes leis orgânicas, possuem normas específicas em termos de atuação e procedimentos.<sup>122</sup> Sem falar do objeto em si da sua atividade-fim rotineira no sentido de que a atuação de um tribunal não se relaciona à atuação de outro, a não ser em convênios específicos para fiscalizações em conjunto de objetos que são comuns. Eles não formam um sistema entre eles, mas o seu conjunto, isto sim, constitui uma parte do sistema político como um todo. Em outras palavras, eles formam um elemento dentro das relações de poder nas quais diferentes forças atuam tendo como mediação os vínculos federativos com todas as tensões e conflitos inerentes da nossa federação.

A seguinte situação hipotética evidencia o que acabamos de argumentar. Um tribunal de contas estadual que rejeita as contas de determinado prefeito, subsidiando assim a Justiça Eleitoral para torná-lo inelegível, pode atrapalhar a candidatura de um político ao cargo de governador caso esse prefeito seja seu cabo eleitoral em determinado reduto de região importante do Estado. Ou então funcionando como pedra no sapato de candidatos a deputado estadual ou federal que também têm esse prefeito como cabo eleitoral. E esses mesmos

---

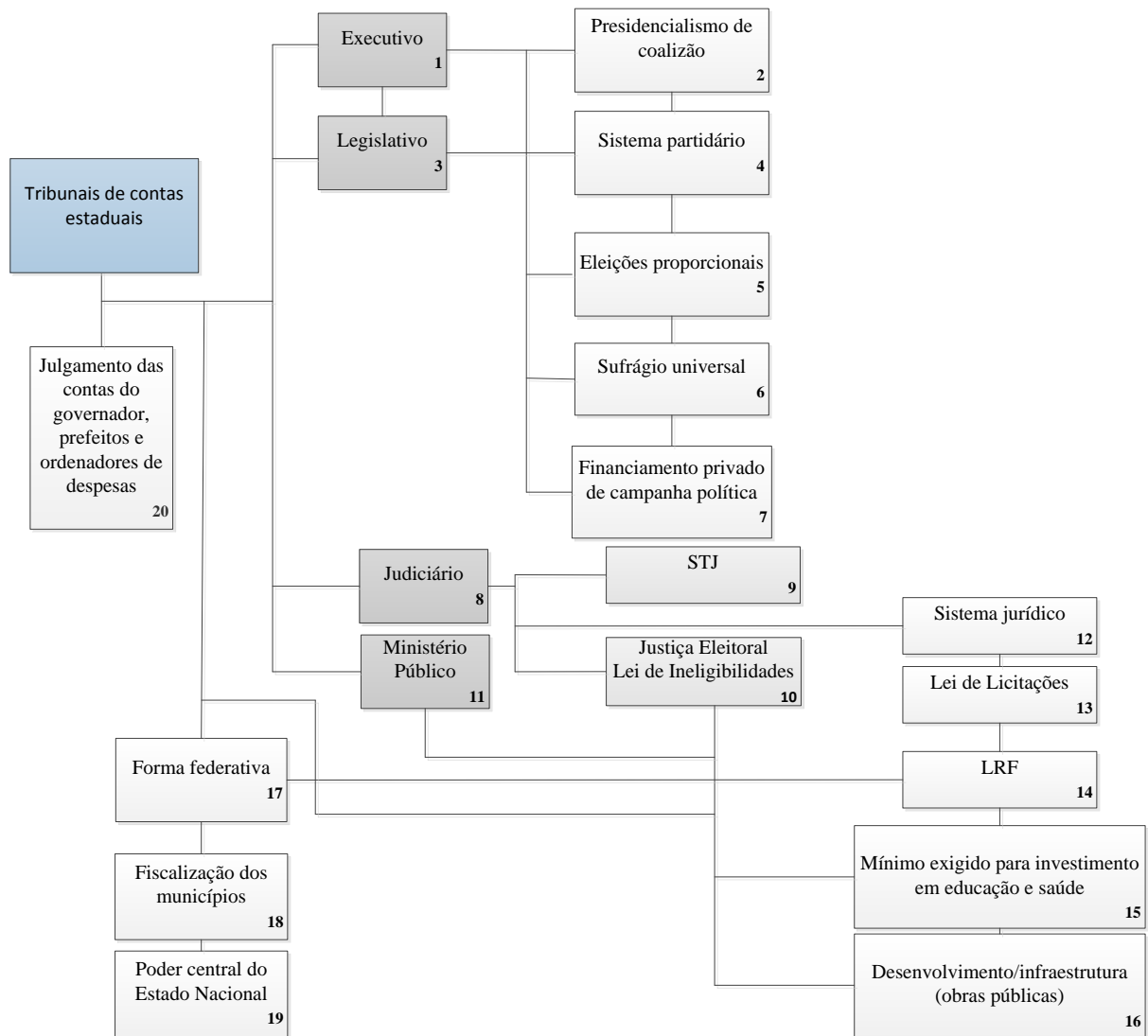
<sup>122</sup> Um aspecto digno de atenção é a inexistência de uma espécie de “Código Processual de Contas”, a exemplo do Código de Processo Civil e Código de Processo Penal. As leis orgânicas dos respectivos tribunais das unidades subnacionais, embora semelhantes, são resultado da discricionariedade dos dirigentes das cortes de contas articulados aos políticos locais que as chancelam como leis. Daí que a atuação e configuração dessas cortes têm sido marcadas, historicamente, por especificidades regionais refletindo a política das oligarquias locais. Mesmo as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) instituídas como padrão para o trabalho de fiscalização no contexto do PROMOEX não neutralizam a discricionariedade das decisões de seus dirigentes numa comparação, por exemplo, com o Código de Processo Civil em relação ao comportamento dos juízes da “Justiça Comum”. Uma proposta discutida pelos tribunais de contas como componente do programa de modernização financiado pelo BID acabou sendo encaminhada pela Associação dos Tribunais de Contas (Atricon) ao TCU, que a arquivou sob o argumento de o órgão não ter poder de iniciativa para esse tipo de proposta de mudança na legislação. O assunto é polêmico do ponto de vista político e jurídico, já que uma padronização processual, segundo alguns, poderia conferir um tipo de “jurisdição” equivalente à do Poder Judiciário, o único detentor de “poder jurisdicional” no país. A questão estaria relacionada à criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, matéria que tramita há sete anos no Congresso Nacional através de três Propostas de Emenda Constitucional (PECs). De acordo com a crença de alguns, o conselho poderia ser um caminho para aprovar essa padronização processual. Ver a respeito artigo assinado por Renata Constante Cestari e Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, sob o título “Manual de Boas Práticas para Tribunais de Contas”, publicado pelo informativo *TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 55, jun/ago, 2013, pp: 44-49. A nosso juízo, esse seria um quinto dilema institucional relacionado ao conjunto de problemas dos quatro impasses abordados no próximo capítulo. A presente tese optou, porém, por não aprofundar essa discussão em face da escassa bibliografia sobre o assunto e a longa tramitação das propostas criando o CNTC, ainda em andamento no Congresso Nacional quando do encerramento desse trabalho, em novembro de 2013.

deputados poderão ser fatores negativo ou positivo na formação de apoio nas assembleias legislativas ou no Congresso Nacional aos governos estadual e central.

Mas, como veremos, outro importante papel desempenhado pelos tribunais de contas estaduais é a “delegação” conferida pelo Estado nacional para a fiscalização do cumprimento de leis e normas originárias do poder central que têm a ver com atribuições, funções e divisão de recursos entre os entes federativos. Aspecto que tem como contexto subjacente o relacionamento político do poder central com forças exógenas ao Estado nacional, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, gestada e aprovada no auge do chamado “Consenso de Washington”.

Se o senso comum dá conta de que nossa história republicana forjou duas constituições democráticas, por assim dizer – em 1946 e 1988 –, há que se considerar também um dos paradoxos emblemáticos dessa democracia, não como valor em si, mas como movimento histórico convergente com o republicanismo e o liberalismo (O’ Donnell), somando-se às complexidades do Estado contemporâneo. Estas dizem respeito, por exemplo, à formação de um sistema no qual os mesmos instrumentos criados para garantir os mecanismos democráticos nos aspectos relacionados à moralidade administrativa e tantos outros que se transformaram em símbolos amplamente conhecidos do que sejam considerados fatores do “bem” para a sociedade, podem ser usados também para miná-los e sabotá-los em esquemas de captura do Estado por forças privatistas e particularistas.

Para concluir esse capítulo, sugerimos a representação gráfica a seguir dos possíveis nexos da instituição de controle externo do nível subnacional com elementos diversos da estrutura institucional e do sistema político do país. Trata-se de uma rede complexa num contexto de fragmentação administrativa e política do Estado. Não esgota a possibilidade de conexões com outros elementos não incluídos. Apenas propõe uma reflexão sobre a necessidade de se entender o desenho institucional do Tribunal de Contas dentro desse conjunto de elementos formais e informais das demais instituições.



**Figura 1:** representação esquemática dos nexos da instituição de controle externo com elementos diversos da estrutura institucional e do sistema político do país.

**Fonte:** o autor

- (1) **Poder Executivo:** Não tem vínculo formal, aliás, dele sendo uma criação histórica como órgão de controle de toda a administração, sendo o portador da chave do tesouro. A maioria dos dirigentes do TC é indicada pelo Poder Legislativo, mas quem nomeia é o chefe do Poder Executivo.
- (2) **Presidencialismo de coalizão:** A hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo enfraquece os organismos de controle externo. Com maioria no Parlamento, Executivo acaba neutralizando independência do TC, cuja maioria dos membros é indicada pelo Poder Legislativo.
- (3) **Poder Legislativo:** Não tem vínculo formal a não ser político. O TC presta auxílio apenas quando emite parecer às contas do chefe do Poder Executivo para que estas sejam julgadas pelo plenário da Casa. E mesmo assim sem interferência do Legislativo. Nas demais situações de fiscalização da aplicação dos recursos públicos, o TC julga as contas dos administradores públicos, na condição de ordenadores de despesas, de todos os poderes, incluindo o próprio Legislativo, e do Ministério Público.
- (4) **Sistema partidário:** Num contexto de partidos fracos e pouco representativos, sem adensamento na sociedade, é mais fácil a captura dos tribunais de contas pelas elites detentoras do Poder Executivo num clientelismo compartilhado e concentrado (Santos) com o Poder Legislativo.

- (5) **Eleições proporcionais:** Observações similares relacionadas ao sistema partidário, considerando ainda que o potencial controle político do governador e de sua base de apoio no Poder Legislativo sobre os municípios acabam incidindo também na formação da bancada federal representativa do ente estadual. Essa circunstância pode influenciar a configuração do TC local nas relações de controle intergovernamental face ao governo central.
- (6) **Sufrágio universal (accountability vertical):** Os eleitores muitas vezes ignoram que, ao elegerem um deputado, este vai indicar alguém, no futuro, para ser conselheiro de TCE ou ministro do TCU ou indicar a si mesmo para essa função. Informações de fiscalizações ou ausência delas podem influir na escolha do eleitor.
- (7) **Financiamento privado de campanha política:** Incide na forma proporcional de eleições, mesmo tratando-se de campanhas para o pleito majoritário. Se grupos privados financiam campanhas de políticos de partidos fracos, sem adensamento na sociedade, isso pode resultar na captura do Tribunal de Contas por grupos privados através do clientelismo concentrado (Santos).
- (8) **Poder Judiciário:** O Poder Judiciário pode ser procurado pela parte que alegar cerceamento de defesa num processo tramitado no Tribunal de Contas. Mas, o Judiciário não entra no mérito da análise das contas. Além disso, o TC não tem poder para executar suas decisões diretamente junto ao Judiciário. Situação anômala, já que qualquer um pode recorrer ao Judiciário. No entanto, o TC não pode fazer esse movimento para efetivar o cumprimento de suas decisões. Isso só pode ser feito pelas procuradorias dos entes lesados. O TC pode, sim, recorrer ao Judiciário quando algum órgão público a ser fiscalizado tenta impedir a efetivação da missão constitucional das cortes de contas. Mas não para que o órgão jurisdicionado cumpra as decisões do TC depois de fiscalizado.
- (9) **STJ (fórum especial para processar julgadores de contas públicas):** Conselheiros de TCEs só podem ser processados pelo Superior Tribunal de Justiça e não por instâncias estaduais do Poder Judiciário, nem pela Assembleia Legislativa.
- (10) **Lei de Inelegibilidades (Justiça Eleitoral):** Candidatos podem ficar inelegíveis por determinação da Justiça Eleitoral com base, dentre outras coisas, em contas reprovadas pelo Tribunal de Contas.
- (11) **Ministério Público:** Sem vinculação formal, a não ser também política, no sentido da promoção de parcerias para providências solicitadas pelo TC diante de indícios da necessidade de ação penal contra administradores públicos. Não existe uma obrigatoriedade expressa constitucionalmente para que o MP tome providências solicitadas pelo TC.
- (12) **Sistema jurídico:** A ação do TC é baseada, obviamente, dentro de um arcabouço jurídico. Porém, tem também uma natureza multidimensional como “tribunal político”. Se o sistema jurídico e o político são interdependentes, controlando-se mutuamente, pode-se interpretar o controle externo como algo ao mesmo tempo político, porém, tendo que atuar necessariamente “independente” da política numa situação de oximoro no sentido da impossibilidade de sair da política.
- (13) **Lei de Licitações:** TC não pode fazer controle prévio de edital de licitação, mas pode empreender uma análise concomitante. Assim como também pode ignorar um determinado edital. Embora objeto de natureza técnica, não deixa de ser também político com ampla repercussão no relacionamento entre diferentes tipos de atores do sistema. No caso de um tribunal de contas capturado por políticos locais que praticam o clientelismo concentrado (Santos), editais de licitação irregulares e ilegais podem ser chancelados pelo órgão fiscalizador à margem de uma fiscalização da sociedade, no caso da existência de partidos políticos fracos sem adensamento nos diversos grupos sociais.
- (14) **LRF:** Transformou os tribunais de contas estaduais em mecanismos também do Estado nacional para controle intergovernamental nas relações federativas.
- (15) **Mínimo de investimento exigido para Educação e Saúde:** Para além da fiscalização do cumprimento das diversas leis, ações do TC ganharam dimensão política de forte apelo simbólico na emissão do parecer prévio das contas do chefe do Poder Executivo.



- (16) **Desenvolvimento / Infraestrutura (obras públicas):** Discursos que trespassam a instituição de controle externo com a divulgação de relatórios e julgamentos nos meios de comunicação refletem conflitos entre diferentes tipos de atores dentro e fora da administração pública.
- (17) **Forma federativa de República:** Embora os TCEs tenha jurisdição sobre entes estaduais e municipais, suas ações acabam incidindo no plano nacional. Importante parte de suas atribuições dizem respeito a controle intergovernamental como função delegada do poder central, a exemplo da LRF e outras legislações.
- (18) **Fiscalização dos municípios:** Para além da fiscalização do cumprimento das diversas leis, TCEs podem funcionar como instrumento de controle político por parte das elites detentoras do Executivo e Legislativo estadual.
- (19) **Poder central do Estado nacional:** Embora não formando entre si um “sistema”, TCEs juntos constituem elemento específico de outro conjunto, isto é, da estrutura institucional do país e do sistema político. A LRF é um exemplo de atribuição delegada a esses tribunais nas relações intergovernamentais. Circunstância, aliás, resultante de pressões exógenas ao Estado nacional.
- 20) **Julgamento das contas dos governadores, prefeitos e ordenadores de despesas:** Formalmente quem julga as contas do chefe do Poder Executivo é o plenário do Poder Legislativo, mas quem elabora o conteúdo para o processo de julgamento é o Tribunal de Contas através de um parecer prévio. Este, considerado um auxílio prestado ao Parlamento, é elaborado, porém, de forma independente e autônoma deste, sendo matéria política com base em apreciações de diversas questões técnicas e legais. Já as contas dos ordenadores de despesas são julgadas, em última instância, pelo Tribunal de Contas – mesmo as contas do prefeito, caso este esteja na condição de ordenador de despesa. Essas contas são fiscalizadas e julgadas paralelamente ao parecer prévio emitido às contas de gestão do chefe do Poder Executivo.

## Capítulo 4 – Quatro impasses institucionais

---

Impasse denota uma situação de difícil solução ou uma impossibilidade de saída razoável ou positiva para a resolução de determinado problema. No caso do objeto em análise trata-se menos de impossibilidades factuais e técnicas, digamos assim, e mais de embaraços políticos e históricos causados pela própria trajetória da estrutura institucional mais ampla do Estado. Não são, portanto, problemas internos do organismo de controle externo. Esses quatro impasses institucionais acabaram se interpenetrando ao logo da trajetória republicana porque dizem respeito aos mecanismos de limitação dos poderes.

Em primeiro lugar, a ausência de identidade política, se funcionando ou não como auxiliar e braço técnico de um poder político dentro da clássica *tripartição montesquiana*. Em segundo, a falsa cisão entre técnica e política como dilema permanente nos conflitos que norteiam a definição não só do objeto próprio do controle externo como do perfil mais adequado para os agentes de *accountability*. Em terceiro, o critério de indicação dos dirigentes das cortes, marcado pelo forte clientelismo político compartilhado entre as forças hegemônicas do Executivo e Legislativo não só no chamado “presidencialismo de coalizão” contemporâneo, mas em diversos momentos da trajetória republicana. Por último, apesar de ser um tribunal julgador de contas públicas, a falta de poder para executar suas próprias decisões, diferentemente do Poder Judiciário.

Esses quatro impasses relacionam-se, a nosso juízo, a uma questão não resolvida pela sociedade brasileira, que é a natureza desse tipo de *accountability horizontal* no tocante aos problemas da representação democrática. E estes devem ser compreendidos no contexto das tensões entre republicanismo e liberalismo de uma poliarquia marcada pelo déficit da participação de amplas camadas da sociedade. Embora a análise se debruce a assuntos de períodos já mencionados e outros que serão abordados adiante no tocante, por exemplo, à Constituição de 1988, sua inclusão nessa parte da tese justifica-se por dar conta de problemas presentes em toda a trajetória republicana e representarem aspectos decisivos para a formação do seu desenho institucional na atualidade.

### **4.1 - Ontologia: por que os políticos brasileiros sempre negaram uma identidade ao Tribunal de Contas**

O objetivo desta seção é desvendar um enigma que toma conta do senso comum dentro e fora da máquina pública e até mesmo entre funcionários, conselheiros e ministros que fazem parte dos órgãos de controle externo. Trata-se de procurar entender por que, não sendo auxiliar no sentido de “braço técnico”, ou incorporado ao Poder Legislativo, o Tribunal de

Contas no Brasil não só é compreendido apenas dessa forma, como muitas vezes é identificado como uma espécie de caixa preta sem voz e rosto definidos. Como se não tivesse uma autoridade política e institucional para além de simplesmente uma autoridade “técnica”.

São três as razões possíveis para essa incompreensão. Em primeiro lugar, as origens históricas do controle externo das finanças públicas sob a responsabilidade do Parlamento no contexto da formação do Estado contemporâneo, a partir das revoluções burguesas europeias dos séculos XVII e XVIII. Instituição (o controle externo) que teria se transformado numa das funções clássicas do Poder Legislativo, no sentido de que, conforme expressa a Declaração dos Direitos de 1789, todo indivíduo tem direito a informações e satisfações sobre as contas públicas através de seus representantes. E, como vimos, o debate contemporâneo sobre *accountability* sinaliza as complexas relações entre os problemas da fiscalização e a questões da representação política através do Poder Legislativo.

Em segundo lugar, no caso específico brasileiro, a ambiguidade no texto constitucional na seção referente à fiscalização financeira, estando o Tribunal de Contas inserido no capítulo referente ao Poder Legislativo, porém não pertencendo a ele, uma vez que o artigo 44 da Constituição Federal é bem claro ao afirmar que o Congresso Nacional é composto somente pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados. Em nenhuma parte da lei maior do país está escrito que o Tribunal de Contas faça parte organicamente de alguma dessas casas legislativas. Mesmo que adotássemos uma leitura “sistêmica”, por assim dizer, da Constituição, não nos limitando à apreciação puramente textual, ainda assim o objeto concreto e a prática dessa agência de *accountability* revelam que a instituição não é auxiliar do Poder Legislativo no sentido corrente que lhe atribuem diferentes atores dentro e fora do Estado.

Em terceiro, uma circunstância de certa maneira vinculada ao segundo motivo, que é a própria constitucionalização simbólica do controle externo sob a responsabilidade do Poder Legislativo, mas realizado de forma autônoma pelo Tribunal de Contas com atribuições jurisdicionais de julgamento, embora não seja considerado órgão judiciário. Essas três razões se interpenetram em determinadas conjunturas, fazendo oscilar o pêndulo entre ser e não ser normativamente na realidade informal e ser e não ser simbolicamente na realidade concreta.

Após abordarmos esses três aspectos, discutimos, a partir de um prisma contextualista e consequencialista, as implicações dessa situação de incompreensão e de uma imaginada incorporação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo. Seria melhor ou pior essa “integração” que cimentasse a condição de “auxiliar”? Seria um tribunal “auxiliar” no sentido de subordinado ao Poder Legislativo ou um “poder dentro de outro poder”?

Conforme lembra Besson (1899), nas monarquias absolutistas os poderes se confundem ou estão fundidos nas mãos do soberano, incluindo, obviamente, o controle financeiro dos gastos da Nação. O Rei, ou o “Príncipe”, sendo a “personificação” do poder, controla pessoalmente a execução do orçamento ou através de seus delegados. O autor observa que o propósito da especialização dos órgãos de controle só produzirá efeitos numa situação de separação dos poderes. (1899, pp: 10-11). Num sistema que prevê mecanismos constitucionais, o princípio fundamental da separação dos poderes é refletido no organismo de controle orçamentário.

O autor estabelece uma diferença entre controle administrativo e “revisão judicial”. O primeiro seria exercido pelo próprio governo sobre seus agentes designados para a execução do orçamento. O segundo pavimentaria o caminho para o controle legislativo. Assim, “o controle, que é uma das maiores prerrogativas do Parlamento, ocorre quando as casas legislativas entram no exame das contas dos ministros, votando sobre os atos financeiros do governo, avaliando os acertos e erros da execução do orçamento”. (tradução livre, 1899, pp: 12-13).

Charles Pessanha (2007) resume bem a ideia de controles e limites ao poder soberano como “pedra angular do moderno Estado democrático”. O autor lembra que Locke observara sobre a perda do direito à obediência do soberano quando este violava a lei, e Montesquieu aprofundou os mecanismos de controle no sistema de tripartição dos Poderes no esquema *checks and balances*:

São os federalistas americanos, entretanto, os verdadeiros inovadores do moderno sistema de controles ao estabelecerem os mecanismos horizontais e verticais posteriormente incorporados na Constituição americana, responsável pela (...) deliberada formulação de um novo desenho institucional por meio de uma convenção popular; a constituição escrita, a inclusão no corpo constitucional de uma declaração de direitos; a garantia da lei, via *judicial review* sobre os estados-membros e, posteriormente, sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre União e os estados federados. (...). A concepção de controle externo motivou todo o constitucionalismo liberal dos séculos XIX e XX (...). (2007, pp: 140-141).

As revoluções burguesas da Europa nos séculos XVII e XVIII consagraram aos então súditos e futuros cidadãos o direito de interferir no orçamento, opinando sobre subsídios e impostos, através de seus representantes. O *Bill of Rights*, instituído na Inglaterra em 1689, tornava ilegal qualquer criação de impostos sem o concurso do Parlamento. Em relação à Revolução Francesa, por sua vez, Besson (1899) observa que esse marco dos tempos modernos instituiu o princípio de forma inédita: “Todos os cidadãos, segundo o artigo 14 da Constituição de 1791, têm o direito de verificar, por si, ou através dos seus representantes, a necessidade da contribuição pública (impostos), consentindo livremente para vigiar seu uso.” (1899, pp: 240-241). Segundo o autor, o decreto constitucional de 24 de junho de 1793 apresenta preceito idêntico: “Nenhum imposto pode ser estabelecido sem a participação do

cidadão, que têm o direito de monitorar o seu emprego e fazer o governo prestar contas”. (1899, pp: 240-241).

Para Jean Blondel (2006), o Poder Legislativo enfrenta hoje uma situação complexa e profundamente diferente da dos tempos de Locke e Montesquieu em relação à necessidade de sua autonomia. Naquela época, as funções legislativas estavam separadas do Poder Executivo. Enquanto aquelas tinham como preocupação a elaboração de leis, este se dedicava às atividades do Estado. A legislação do contexto de Locke e Montesquieu dizia respeito às questões civis, comerciais e criminais. O Poder Legislativo regulava situações entre cidadãos, além das entre o Estado e cidadãos, tendo como objeto costumes e tradições.

Ao longo do século XIX e nas primeiras duas décadas do século XX, outro tipo de Poder Legislativo foi se desenvolvendo de forma paulatina. Obviamente, leis em geral, da esfera civil e outras sobre as relações sociais, continuaram como objeto desse setor do Estado contemporâneo. “Mas a atenção e a controvérsia maior começaram se relacionar à elaboração de políticas públicas nos campos da economia, educação, seguridade social e bem estar.” (Blondel, 2006, pp: 12-13). A indagação que o autor faz é: pode o Legislativo se envolver em políticas públicas? Não se trata tão somente de analisar se seus membros, representantes eleitos pelo povo, têm ou não competência técnica para tratar de políticas públicas, mas de discutir os problemas relacionados a uma inversão ou superposição de atribuições face ao Poder Executivo.

Dois tipos de atividade podem outorgar aos legisladores meios para se envolver em políticas públicas, seja no sistema parlamentarista ou presidencialista: a fiscalização da administração e a realização de investigações sobre problemas futuros da sociedade, bem como os instrumentos através dos quais estes problemas podem ser superados (...). Através da fiscalização, os legisladores podem descobrir – tornar público – quais serviços públicos funcionam bem na atualidade e quais nem tanto. Mediante o desenvolvimento de investigações sobre problemas futuros, os legisladores podem apontar as dificuldades e os gargalos que precisarão ser enfrentados e refletir sobre possíveis soluções. (Blondel, 2006: 20)

O argumento converge para o problema central da presente tese no sentido de indagarmos se o desenho institucional atribuído às cortes de contas brasileiras, de forma independente ou auxiliar, no sentido de vinculação sistemática ao Poder Legislativo, pode propiciá-lo como instrumento de avaliação de políticas públicas e, portanto, como contrapeso ao caráter de delegação da nossa democracia. O problema se faz ainda mais pertinente tendo como elemento nuclear da discussão o argumento de O’ Donnell (2007) para quem a *accountability horizontal* é um dos instrumentos cruciais para aprimorar e consolidar esse regime.

Se Blondel (2006) está correto, algumas ressalvas se fazem necessárias em relação ao Poder Legislativo em termos de vontade política e capacidade técnica e logística para o

controle externo. Essa discussão revela o caráter de constitucionalização simbólica do controle externo a cargo do Poder Legislativo e também do próprio Tribunal de Contas. Isso porque, de um lado, o Congresso Nacional não realiza de fato o controle externo sistemático, cotidiano, agindo de forma errática e episódica conforme os humores nacionais, através de requerimentos de informações, do trabalho das comissões permanentes, das comissões parlamentares de inquérito e outros instrumentos. Além disso, essa questão tem que ser pensada considerando a circunstância da chamada “democracia de coalizão”, através da qual o chefe do Poder Executivo acaba tendo ampla base de apoio no Congresso, preponderando-se em relação a este último, acumulando em suas mãos funções executivas e legislativas. (Figueiredo, A e Limonge, F., 1999; Figueiredo, A., 2001; Pessanha, C., 2002).

De outro, o órgão fiscalizador que o auxilia em apenas duas situações específicas<sup>123</sup>, fazendo ainda o controle externo contínuo e sistemático – especializado para isso – na maioria das situações envolvendo contas públicas, padece da falta de uma identidade, ou personalidade institucional, oscilando entre ser e não ser – e assumindo-se assim ou não, dependendo das conjunturas –, como “auxiliar do Poder Legislativo”. Seria o caso de, numa determinada escala para mais ou para menos, apurarmos o grau de constitucionalização simbólica do controle externo a cargo do Parlamento e do atribuído ao Tribunal de Contas.

A constitucionalização simbólica da ideia de controle externo por parte do Poder Legislativo não é nenhuma realidade nova no Brasil. Configurou-se no próprio nascimento da República, para não citarmos o embuste de um suposto Congresso independente do Executivo nos tempos do Império, convivendo com o chamado “Poder Moderador”. Também não são novos os trabalhos que enfatizam o surgimento e/ou suposto fortalecimento de órgãos “independentes” do Poder Legislativo, tais como tribunais de contas, controlarias, auditorias etc., como consequência da incapacidade do Parlamento de realizar o controle externo.

Uma das evidências do caráter simbólico, no surgimento da República, por exemplo, foi o fato de o Congresso nunca ter apreciado as contas dos primeiros governos durante os 20 anos subsequentes ao período do governo provisório de Deodoro, cujo ministro da Fazenda era Rui Barbosa, autor do decreto que criara o Tribunal de Contas. Era o que Alfredo

---

<sup>123</sup> Essas duas situações estão previstas no inciso I do artigo 71 e nos parágrafos 1º e 2º do artigo 72 da Constituição Federal de 1988. Em relação à primeira situação, trata-se do auxílio prestado pelo TCU ao Congresso Nacional ao emitir parecer prévio às contas do Presidente da República. Estas são as únicas contas julgadas pelo plenário do Poder Legislativo. Mesmo nesse auxílio, o parecer prévio é elaborado de forma independente do Parlamento. As contas dos demais agentes políticos e administrativos de todos os Poderes são julgadas, de forma também independente, pelo Tribunal de Contas, sem interferência, portanto, do Poder Legislativo. A corte julga, inclusive, as contas do chefe do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, além do Ministério Público. O outro auxílio, de que trata o artigo 72 refere-se a pronunciamento do Tribunal quando solicitado pela Comissão Mista Permanente do Congresso diante de “despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados (...)”. No caso dos tribunais de contas estaduais, esse único auxílio diz respeito também à emissão de parecer prévio às contas do governador e, nos municípios, às contas do prefeito. O trabalho do Tribunal de Contas não se limita a esses “auxílios” ao Poder Legislativo, tendo, além da missão de julgamento de contas, diversas outras atribuições que não coincidem com a do Parlamento, nem dele dependendo para serem realizadas.

Valladão apontava em seu estudo de 1911. Nesse trabalho, o autor também fazia referência a pesquisadores europeus de sua época e de outros períodos, que enfatizavam a importância política da fiscalização do Congresso e a necessidade prática da fiscalização do Tribunal de Contas. Dizia Valladão (1911) que

Aquela importância política, entre nós, assume maiores proporções em face da disposição constitucional, que, em termos precisos, deu, privativamente ao Congresso, como se disse, a competência para tomar as contas da receita e das despesas. A necessidade prática da fiscalização do Tribunal de Contas ainda se explica, melhor, no seguinte conceito de Nitti: a fiscalização parlamentar é ineficaz quando ela não tem a forma preventiva, nem regular. Entretanto, até agora, depois de 20 anos de regime constitucional, o Congresso não tomou, por uma só vez, as contas do exercício! Está sem cumprimento, pois, a disposição constitucional, que entende como a mais importante das atribuições do Congresso (1911: 82).

O argumento justificava assim a necessidade de órgãos de controle do tipo “tribunal de contas”, sendo utilizado pelo autor para lembrar que queixas semelhantes haviam sido feitas, em 1878, pelo então ministro da Fazenda, Silveira Martins, e também pelo Visconde de Ouro Preto em relatório apresentado no ano seguinte. Silveira Martins, segundo Valladão, reclamava sobre a impotência inevitável das comissões encarregadas da Câmara por conta do atraso nos balancetes. Já Visconde de Ouro Preto defendeu a criação de um Tribunal de Contas que fornecesse ao Parlamento “base segura para exercer a fiscalização que lhes incumbe, de aplicação dos dinheiros públicos” (apud Valladão, 1911: 84).

Veremos adiante como essa questão é relevante para evidenciar a constitucionalização simbólica “sistêmica” do controle externo como atribuição teórica de um Poder e atribuição prática de um órgão, porém sem uma definição clara se esse órgão é ou não auxiliar daquele. Isso em momentos importantes da trajetória da formação do Estado brasileiro, tais como nos debates e decisões dos constituintes de 1934, 1946 e 1988.

Nossa hipótese é de que, ao decidirem que a corte de contas funcionasse “em auxílio” somente para algumas situações, e não como “auxiliar” rotineiro, os constituintes desses períodos estavam preocupados em deixar o Congresso Nacional livre de amarras, isto é, fazendo-o atuar independente do Tribunal de Contas. Ao mesmo tempo, limitavam o poder desse órgão. Não estavam, portanto, condescendo uma autonomia à corte de contas, promovendo sua suposta “independência”, mas sim evitando sua ingerência. Afinal, se o tribunal fosse incorporado à estrutura orgânica do Congresso, como “auxiliar” sistemático no trabalho de controle externo, os parlamentares teriam que conviver com um órgão com poder de julgamento dentro das casas legislativas (Senado e Câmara).

Em outras palavras, os parlamentares teriam que conviver com um órgão com poder de julgamento em suas decisões garantidas pela inamovibilidade dos magistrados (vitaliciedade), ao lado das comissões técnicas e das equipes que assessoram os congressistas.

Ao lado, em última instância, dos representantes eleitos. Os congressistas teriam que realizar o “controle externo” das contas públicas através do Tribunal de Contas. Ficariam sem liberdade e flexibilidade, portanto, para promover fiscalizações “personalizadas”, *ad hoc*, dependendo das conjunturas, seja através de comissões presididas por parlamentares representantes de forças mais ou menos poderosas, seja através de requerimento de informações e assim por diante.

Essa situação, potencialmente, implicaria mais um fator de conflitos e tensões tanto com a presidência das casas legislativas como com seu plenário soberano. Mesmo a situação com um “tribunal auxiliar”, hierarquicamente subordinado ao Congresso, não ficaria isenta e livre de consequências problemáticas, pois seria um “aparato de discurso” dentro de outro “discurso” ou paralelo a este.

Nossa hipótese vai mais longe ainda, sugerindo que essa indisposição para não ter um tribunal subordinado dentro do Congresso justifica-se pela resistência dos deputados em relação ao controle externo em geral que incide nos esquemas políticos das bases eleitorais de governadores e prefeitos, que são mediados pelos parlamentares no Congresso face ao governo central. Ao constituírem um Tribunal de Contas desvinculado do Congresso, paradoxalmente o Poder Legislativo submeteu o órgão a uma situação prática de subordinação efetiva, configurando-o sem uma clara identidade institucional, diferentemente do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Este, a nosso ver, é um dos pontos fracos relevantes que contradizem o suposto fortalecimento dos tribunais de contas a partir de 1988. Ponto que o deslegitima quando avança em denúncias contra outros poderes. Afinal, quem legisla é o Congresso. Mas, a submissão também é relativa, como atestam muitos episódios da história recente do país no tocante a paralisações de obras e a diferentes ações em diversas áreas de políticas públicas determinadas pelo Tribunal de Contas. Sem falar do alto poder de capilaridade de informações, que pode ser usada por quaisquer forças políticas, dependendo das conjunturas, e da “delegação” que as cortes estaduais receberam para a fiscalização do cumprimento de leis federais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A leitura do objeto concreto para além de um reducionismo textual – isto é, sobre como a instituição funciona concretamente com base na lei e, além dela, no seu desenho institucional – nos fornece um panorama de dubiedades e incertezas. Isso acontece quando não se sabe ao certo se o Tribunal de Contas é ou não auxiliar do Poder Legislativo. Em relação à norma escrita, a ambiguidade pode gerar interpretações distintas e casuísticas. Estas, por sua vez, abrem brechas para questionar sua legitimidade quando sua ação fiscalizadora e



seus relatórios são anunciados de forma isolada, isto é, não auxiliando outro setor estatal e denunciando abusos de outros poderes.

Formalmente, o Tribunal de Contas da União não faz parte da estrutura orgânica do Congresso Nacional, assim como as cortes das unidades subnacionais não pertencem às assembleias legislativas, nem às câmaras municipais. No título sobre a Organização dos Poderes, referindo-se ao Poder Legislativo, o artigo 44 da Constituição diz que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Como veremos mais adiante, os constituintes de 1987/1988 não concordaram com o pleito dos representantes do Tribunal de Contas para que o órgão fosse objeto de um capítulo específico no texto da Carta Magna. Assim, suas funções, atribuições e competências, além dos critérios de indicação dos seus ministros e outros elementos ficaram na última seção (a seção IX) do capítulo referente ao Poder Legislativo, dentro do Título IX (Da Organização dos Poderes).

Além disso, uma leitura confrontada, por assim dizer, dos textos dos artigos 70 e 71 da seção IX (“Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”) pode dar margem, a nosso ver, à situação de constitucionalização simbólica. De acordo com os dois preceitos, a “fiscalização” e o “controle externo” são de responsabilidade do Congresso Nacional, sendo que o “controle externo” (artigo 71) será exercido “com o auxílio” do Tribunal de Contas. Na prática, o Congresso Nacional não faz o controle externo sistemático na acepção discutida em termos de *accountability horizontal*, objeto realizado, isto sim, pelo Tribunal de Contas.

O que poderia ser acrescentando de intrigante no suposto enigma é que a realidade informal – controle externo realizado na prática pelo Tribunal de Contas, mas cuja responsabilidade “formal” é do Congresso Nacional – é ela mesma construída formalmente através de preceitos que caracterizam as competências da corte de contas em diferentes dispositivos normativos, a exemplo da própria Constituição, além das leis orgânicas e outras, tais como Lei de Licitações, Lei de Inelegibilidades, Lei de Responsabilidade Fiscal etc.

Que os juristas especialistas e/ou constitucionalistas do direito positivo possam refutar a presente tese com suas abordagens “sistêmicas” do texto constitucional, isso talvez não consiga desmentir a realidade concreta quando forças políticas disputam diferentes tipos de recursos (alguns simbólicos e políticos, outros, pecuniários) em conjunturas específicas, utilizando-se dessa hesitação entre “ser e não ser” auxiliar do Poder Legislativo.

Interpretações distintas do texto constitucional, com base em interesses específicos, podem nos levar a caminhos opostos ou a lugar nenhum. Isso implica, por sua vez, a consideração da possibilidade de ambiguidade nas interações entre os diversos atores e as próprias normas que conformam seu relacionamento. A dúvida permanente no imaginário político sobre se o órgão é ou não auxiliar do Poder Legislativo talvez seja a expressão da ambiguidade mais emblemática do discurso referente ao desenho institucional do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, não há como admitir que a interpretação do direito positivo seja mais legítima do que qualquer outra em razão da autonomia do sistema jurídico em relação ao sistema político. Assim, o pragmatismo político coaduna com uma visão institucionalista em termos metodológicos para a possibilidade desse exame mais flexível, não se limitando à leitura do texto constitucional. Obviamente, podendo se submeter à crítica constante, já que uma perspectiva consequencialista preza a ideia da busca de um mundo novo através da crítica do antigo. (Dryzek, 2003: 138).

A tese deste autor pode ser interpretada como uma combinação do olhar *pragmatista* com a teoria política sobre *accountability* no que se refere, por exemplo, a uma possível analogia entre o conteúdo de todo discurso institucional, muitas vezes, obscuro, porém, poderoso e atuante, e a relação dos agentes de *accountability* com os atores e organizações submetidos à *oversight*.

São quatro condições básicas dessas duas situações (o conteúdo dos discursos subjacente ao lado informal das instituições e a relação de *accountability*): em primeiro lugar, o discurso implica uma ontologia, isto é, a existência de seres que se reconhecem, bem como seus papéis; implica ainda a atribuição do caráter de agência a entidades específicas, sendo somente estas autorizadas a atuar e outros, a obedecer; um terceiro ponto é a especificação de motivos bem claros para a ação dos agentes; por fim, a pressuposição de relações hierárquicas entre os agentes e outras entidades, grupos, indivíduos. (Dryzek, 2003: 143). O autor observa ainda que “ao descobrirmos, descrevermos e criticarmos os discursos que impregnam as instituições, podemos oferecer recursos tanto para a sua reconstrução imaginativa, como para um diálogo democrático acerca dos futuros institucionais”. (2003: 159).<sup>124</sup>

A análise dos debates constituintes revela questões importantes sobre o tema. A intenção dos políticos de evitar que o órgão fosse auxiliar do Poder Legislativo era dar maior liberdade e flexibilidade, melhor dizendo, mais autonomia ao Congresso Nacional, e não

---

<sup>124</sup> Essa visão coincide com propostas do “pragmatismo radical” de Mangabera Unger (2007), para quem a filosofia do futuro deveria ser a filosofia de construir futuros.

sucumbir a pressões autonomistas do Tribunal de Contas. As evidências da falta de uma clara identidade institucional, conforme exposto acima, podem ser encontradas nas hesitações e nas deliberações dos políticos sobre a natureza do órgão fiscalizador e à oscilação das concepções sobre o caráter do controle externo. A hesitação dizia respeito à indefinição por um tribunal meramente técnico, administrativo, judicial ou essencialmente político. A nosso ver, essa situação, que expressou a recusa mesmo de se instituir um controle externo efetivo, marcou toda a trajetória republicana da instituição e está subjacente ou ostensivamente manifesta nos debates constituintes de 1934, 1946 e 1988.

A ironia da história é que, mesmo neutralizando a ação do Tribunal de Contas, através de decretos-leis e atos institucionais, os governos do regime militar instaurado em 1964 não retiraram seus poderes numa parte importante do seu desenho institucional, que é o formato constitucional. Este, aliás, permaneceu a partir de 1988 com poucas modificações. Uma análise comparativa da seção referente ao órgão na Constituição de 1967 e da mesma seção na Constituição em vigor mostra que o autoritarismo assumido, diferentemente dos constituintes “democratas” de 1934, 1946 e mesmo 1988, decidiu pelo fortalecimento, ainda que na parte apenas formal do Tribunal de Contas, com um desenho institucional modificado em poucos preceitos pela lei maior atual.

Afinal, o regime autoritário poderia ter extinguido o órgão, como fez com a instituição das eleições para prefeitos e governadores, ou simplesmente diminuído seu formato constitucional como fez o governo de Getúlio Vargas em relação às primeiras cortes estaduais criadas na 1ª República e à seção reservada à corte de contas no texto constitucional de 1937. Essa pode ser uma evidência de que o Tribunal de Contas simboliza mais uma necessidade de mecanismos de controle por parte do poder central, particularmente o Executivo, do que instrumento da cidadania ou democracia.

Em suma, os constituintes de 1934, 1946 e 1988 abdicaram de conferir poderes efetivos e maiores ao tribunal – diferentemente, por exemplo, em relação ao Ministério Público, no caso de 1988 – mediante artifícios e argumentos materializados nos preceitos da lei maior com lacunas, dubiedades e uma clara ausência de identidade política dentro da estrutura institucional do Estado como um todo.

Apesar de não ter sido um órgão originário de demandas da cidadania e da democracia, digamos assim, pode-se afirmar que as leis complementares e infraconstitucionais acabaram fortalecendo mais o órgão do que a própria Constituição de 1988, a exemplo da Lei de Inelegibilidades (1990), Lei de Licitações (1993), Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e Lei da Ficha Limpa (2011). Ou seja, com exceção da LRF,

resultado de pressões internacionais no período marcado pelo chamado Consenso de Washington, falar em fortalecimento só se for com a expectativa de ainda ocorrer de fato somente no futuro, mediante articulação de outros mecanismos com as leis resultantes de pressões de baixo, vale dizer, de diferentes forças da sociedade ao longo das últimas três décadas. Um fortalecimento de fato para a cidadania que ainda estaria para acontecer. Em outras palavras, não houve fortalecimento a partir da ação dos políticos, representando as partes da sociedade nos momentos mais cruciais da democracia, em termos de formação do Estado e suas relações com a sociedade, que é a elaboração de uma Constituição.

A definição sobre ser um tribunal administrativo, técnico, judiciário ou político parece objeto de uma discussão bizantina. E mais grave ainda para o desenho de um tribunal que julga, mas não “condena”, isto é, não executa suas próprias decisões. Os constituintes de 1934, por exemplo, ficaram hesitando nessa definição. Se não podia ser uma emanção do Poder Executivo, embora tenha sido criado por ele, não podia também fazer parte do Poder Judiciário porque, conforme alegavam alguns congressistas, a corte deveria ter funções administrativas e ficar sob a órbita do Poder Legislativo.

Era o que defendia Horacio Lafer, representante dos empresários. Ele lembrava que Dupin sustentava que a Constituição francesa de 1848 incluía o Tribunal de Contas no Judiciário. “Mas o Tribunal de Contas exerce funções tipicamente administrativas e não judiciárias. Organização *sui-generis* (sic), uma espécie de quarto poder (...), diferente do administrativo”, afirmou, acrescentando que, se fosse vinculado ao Judiciário, “seria dar ao Tribunal de Contas um fundamento jurídico caótico, uma excrescência na teoria da separação dos poderes.” A longa citação a seguir se faz necessária para mostrar a contradição do seu questionável argumento a respeito de “interesses substanciais” para justificar a vinculação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo. Lafer argumentou:

Aí está por que melhor é caracterizar no Tribunal de Contas: a) uma emanção do Poder Legislativo. (...); b) uma função eminentemente controladora da qual se deduz a justificativa teórica da independência de ação e garantia dos seus membros, indispensáveis ao perfeito exercício de sua finalidade; c) uma função técnica dentro das finanças públicas. Esta função controladora ocupa um campo de ação o mais amplo possível, com a verificação da legalidade e legitimidade de qualquer despesa e se fundamenta na ciência jurídica pela diferença entre o poder administrativo, que cabe ao Executivo, e o controle administrativo, atinente ao Legislativo. (...). Devo dizer que aplaudo a atribuição pleiteada para o Tribunal de Contas de julgar os responsáveis pelos dinheiros públicos que muitos tratadistas concedem privativamente ao Judiciário. O aspecto técnico e controlador do Tribunal de Contas lhe confere os requisitos necessários para tal mister. Se não desejamos buscar os fundamentos jurídicos da divisão de funções que pretende se substituir à da separação de poderes, não vejo como se possa negar a uma Constituição a faculdade de delegar certas atribuições, mesmo que tipicamente de um poder a outro, em obediência a interesses substanciais. Quem não prestou a devida conta do dinheiro público seja julgado pela organização mais tecnicamente competente que é o Tribunal de Contas, emanção do Poder Legislativo, representante do povo.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Ver Anais da Assembleia Constituinte de 1934, pp: 118, 119, 120. A questão foi debatida na 51ª sessão, realizada em 16 de janeiro.

Em outra sessão da mesma Assembleia Constituinte, o caráter técnico também era enfatizado pelo mesmo Horacio Lafer e por Levi Carneiro, este representante das profissões liberais. Discutindo a questão do veto do Tribunal de Contas e dos registros de contratos sob protesto do órgão, Carneiro enfatizou que o Tribunal de Contas deveria ter somente funções de contabilidade e não funções políticas, pois, caso contrário, “seria desnaturar uma repartição pública, que não pode exercer atribuições dessa natureza, eminentemente políticas”.

É que Lafer apresentara sugestão no sentido de determinar que a proposta orçamentária enviada pelo Presidente da República ao Poder Legislativo fosse acompanhada por parecer do Tribunal de Contas quando houvesse déficit. Mas isso cabia ao “Conselho Nacional”, aparteou Carneiro, lembrando que assim previa o projeto de substitutivo: “Essa função deve caber antes ao Conselho Nacional porque o Tribunal tem uma atribuição estritamente fiscalizadora; e, aí, essa função de comprimir despesas já é mais política do que meramente fiscalizadora.”<sup>126</sup> Ora, quais questões de finanças devem ser consideradas de natureza política e quais outras meramente administrativas?

É a mesma discussão também travada em 1934 sobre a autonomia dos municípios.<sup>127</sup> Se esta deveria ser apenas administrativa ou também política, como se ambas as esferas pudessem ser separadas. Isso foi enfatizado por Nunes Leal (2012) ao analisar a criação, naquele ano, do *Departamento de Municipalidades*, órgão do governo estadual para fiscalizar os municípios. Tem a ver também com o debate sobre a instituição das eleições para os prefeitos.

Se não é uma contradição hoje dos tribunais de contas, não deixa de ser um dilema com origens nessas bases criadas em 1934 e reforçadas em 1946, a potencialidade de “tutela” política exercida pelas cortes sobre prefeitos e vereadores dos municípios – o que torna complexa a relação desses órgãos tanto com os atores desse ente federativo como com os governadores, senadores, deputados estaduais e federais que têm aqueles como cabos eleitorais. Nunes Leal (2012) observou que a obra dos constituintes de 1934, “ao mesmo tempo em que procurava, por um lado, garantir melhor a autonomia municipal, por outro (...) permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas” (2012: 101).

---

<sup>126</sup> Idem, pp: 208, 209. Sessão (101ª) realizada em 22 de março de 1934.

<sup>127</sup> Ver Anais, das páginas 527 a 530, a 108ª sessão, realizada em 31 de março de 1934, quando os constituintes elogiavam a experiência paulista a partir da criação de um órgão (o Departamento de Organização Municipal) que dava assistência técnica e fiscalizava os municípios. Nessa época, os tribunais de contas estaduais ainda estavam sendo criados, a exemplo de São Paulo, Piauí e Bahia. Os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Ceará criaram seus tribunais de contas no ano seguinte (1935), e maioria dos demais só foi criada após 1946.

Em outra sessão, Levi Carneiro disse que um “tribunal administrativo” era a expressão de um “novo despotismo”, e por isso os tribunais de contas não poderiam ter funções judicantes. Uma grande controvérsia fora iniciada por Cardoso de Melo Neto, de São Paulo, observando que “uma coisa era reconhecer a legitimidade da existência das funções administrativas do Tribunal de Contas; outra é dar-lhe funções jurisdicionais”. Isso, segundo ele, era reviver o “contencioso administrativo, monstro jurídico de invenção francesa”. Defendia, assim, que o Tribunal ficasse responsável pelo processo da análise das contas, mas sem poder julgá-las. Que as cortes de contas pudessem dar sentenças em “primeira instância”, mas sempre com recurso no Supremo Tribunal Federal.

Nogueira Penido, de Minas Gerais, discordou, porém, alegando que essa forma seria dar mais morosidade ao julgamento de contas. Entretanto, Melo Neto insistiu, dizendo que o tribunal poderia se transformar num “tribunal inconstitucional” por ser “administrativo que julga”. Um verdadeiro “tribunal de exceção” para o “novo despotismo” alegado por Levi Carneiro, segundo quem:

O grande problema hoje da defesa dos direitos individuais, na Inglaterra e nos Estados Unidos, é o desenvolvimento dos tribunais administrativos de natureza quase judiciária, excluindo da apreciação judiciária a garantia dos direitos individuais. É um sério problema. Um dos mais notáveis relatores da ‘Chief Justice’ da Inglaterra, Lord Hewart, escreveu um livro sob o título ‘Novo Despotismo’, em que trata, justamente, do predomínio dos tribunais administrativos.<sup>128</sup>

A hesitação entre ser ou não ser órgão do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário foi mais marcante na Constituinte de 1946. No caso dos tribunais de contas estaduais criados nas décadas subsequentes, como vincular, por exemplo, um órgão estadual às câmaras municipais? E mais: como vincular ao Poder Legislativo um órgão com prerrogativas de magistratura? E essa hesitação estava imbricada também na discussão sobre a natureza desse tipo de controle externo – se técnica, administrativa, judicial ou política.

Ao mesmo tempo em que se defendia a vinculação da corte de contas ao Legislativo, também se argumentava que o controle externo a cargo deste Poder não poderia se limitar ao trabalho do Tribunal de Contas, isto é, não poderia ser realizado somente por “intermédio” deste órgão. A emenda nº 1075, de Segadas Viana, por exemplo, era justificada com as

---

<sup>128</sup> Esses debates ocorreram na 117ª sessão, em 10 de abril de 1934. Ver Anais da Constituinte, pp: 514 a 518. Note-se que, atualmente, pela Constituição de 1988, julgamento de contas públicas é realizada em única instância pelo Tribunal de Contas, ainda que isso gere interpretações diferentes. Recursos em processos de contas levados ao Judiciário, normalmente, só são apreciados por este Poder nos casos de os tribunais de contas não respeitarem o direito ao contraditório, isto é, do ponto de vista do processo em si em termos de direito ao exercício da ampla defesa etc. Entretanto, o mérito da análise das contas não cabe ao Judiciário.

palavras transcritas de Oto Prazeres, segundo as quais “os tribunais de contas não pertencem ao Executivo, pois que são, antes de tudo, órgãos do Legislativo”.<sup>129</sup>

Mas, em outra sessão do mesmo dia, o constituinte Ary Viana dizia que não se devia, naquele momento, fixar as competências do órgão, o que deveria ser feito por lei ordinária. Segundo ele, “o projeto defende uma exagerada intervenção dos Tribunais de Contas na fiscalização da administração financeira. É uma tese repudiada pelos fatos em toda parte. Esses órgãos são na realidade mais entravadores (sic) do que controladores. Assumem, entretanto, pelo projeto, como órgãos delegados pelo Congresso.” Argumentando que os tribunais de contas não podiam fazer controle preventivo, sua longa exposição denotava o desconforto e o repúdio à noção de controle externo:

É oportuno observar que o caráter eminentemente preventivo da nossa legislação tem comprometido, senão desvirtuado, completamente, o verdadeiro sentido de controle. A tolerância é uma característica do povo brasileiro. O sistema penal, no Brasil, funciona mais acentuadamente como preventivo do que repressivo. (...). Em muitos casos, a ação processual é dirigida no sentido de evitar os efeitos da condenação. Repugna, é forçoso reconhecer, à consciência brasileira a aplicação de penas graves. A inclinação para o esquecimento e o perdão é notória. (...) Todo controle meramente formal é entravador e contraproducente. (...) Se ainda houver quem admita a necessidade de sobrevivência dos Tribunais ou Cortes de Contas naturalmente é porque desejam atribuir-lhes exclusivamente as funções de tomadas de contas, sem qualquer intervenção, a priori, no exame dos atos administrativos. Com efeito, órgãos estranhos à administração pública nada podem fazer senão pesquisar nos atos administrativos a rigorosa observância das formalidades legais.<sup>130</sup>

Na discussão sobre a forma como deveria ser o Poder Judiciário, durante a 18ª sessão da Assembleia, em 23 de abril de 1946, o deputado Silvestre Péricles sugeriu incluir o Tribunal de Contas naquele Poder. Dois dias depois, o assunto voltou à pauta com a divergência de Mario Masagão, que votou contra a emenda de Péricles, justificando que a fiscalização orçamentária “nada tem de judiciária”. Para o congressista, só o Poder Legislativo podia dar a última palavra em matéria orçamentária: “A Constituição que elaboramos deve criar o Tribunal de Contas com funções específicas e técnicas de preposto do Poder Legislativo”.

Masagão observou ainda que, como era difícil para esse poder exercer vigilância contínua sobre os atos do Poder Executivo, ocupado que ficava com suas tarefas e funções de elaborar a lei de meios, “a maior parte dos países civilizados criou um preposto, o Tribunal de Contas.”<sup>131</sup> Silvestre Péricles, entretanto, citou Pontes de Miranda, considerado um dos

<sup>129</sup> A emenda foi apresentada na 85ª sessão da Assembleia Constituinte de 1946, presidida por Melo Viana, realizada em 17 de junho. Ver Anais, p. 272.

<sup>130</sup> Idem, porém na 86ª sessão do mesmo dia. Anais, pp: 432 a 439.

<sup>131</sup> Ver Anais da Assembleia de 1946, p. 241, volume II, 21ª sessão, realizada em 25 de abril, quando se discutia a organização do Poder Judiciário.

grandes juristas do Brasil, para quem o Tribunal de Contas é órgão judiciário.<sup>132</sup> Portanto, raciocinava Péricles, a corte deveria ser incorporada à estrutura do Judiciário. Seu argumento corrobora nossa tese de que, apesar de o texto sobre o órgão estar incluído no capítulo do Poder Legislativo, na atual Constituição, ele não pertence a este Poder. E isso acontecia no texto constitucional de 1934 e 1937 em relação ao Poder Judiciário. A força de seu argumento vale essa longa citação por sua coerência substantiva que contrastava com o das alegações apresentadas por outros congressistas:

As constituições de 1934 e de 1937, apesar de terem incluído a disciplina do Tribunal de Contas em seguida à parte relativa ao Poder Judiciário, excluíram-no da discriminação dos órgãos desse Poder. Essa exclusão não tem razão de ser, porquanto a nossa mais alta Corte de Contas exerce também funções judicantes e não deixa de ser um tribunal com funções específicas. Difere dos outros tribunais judicantes, porque, em vez de julgar pessoas, questões patrimoniais ou de família, como os tribunais civis, julga as contas dos responsáveis pela guarda dos bens, valores, ou dinheiros públicos, da legalidade dos contratos em que a União é parte, bem como das aposentadorias, reforma e pensões do Estado. Quanto à Justiça do Trabalho, os juízes e tribunais trabalhistas, como órgãos judicantes que são, devem também ser fixados no Poder Judiciário. Essa Justiça, pelo fato de ser uma Justiça especial, não deixa de ser uma magistratura. Na verdade é uma instituição moderna: a Justiça do pobre, a Justiça onde o débil econômico se defronta em igualdade de condições com o patrão capitalista, da mesma forma que a chamada Justiça comum não é outra senão a Justiça especial dos poderosos endinheirados, dos proprietários, dos latifundiários, das classes médias (...). Em resumo, a denominada Justiça comum é a Justiça do rico e das classes médias; a Justiça das contas é a Justiça financeira do país; (...); a Justiça militar é a Justiça dos militares e assemelhados; a Justiça eleitoral é a Justiça do candidato e do eleitor. Todas, conseqüentemente, são por igual justiças especiais; cada uma atuando no terreno que lhe é próprio. Quem julga é juiz, quem age como juiz é magistrado, quem tem atribuições de magistrado deve pertencer ao Poder Judiciário. À imitação da ciência biológica, na ciência jurídico-constitucional a função deve caracterizar e definir o órgão.<sup>133</sup>

Foi grande e veemente a oposição a se conferir um caráter judiciário ao controle externo das finanças públicas sob a responsabilidade do Tribunal de Contas. Ataliba Nogueira, por exemplo, concordava com Mario Masagão, dizendo ainda que o tribunal deveria ser “auxiliar” do Poder Legislativo. E que este Poder também julgava e nem por isso fazia parte do Poder Judiciário. Mas também defendia que os ministros do Tribunal de Contas tivessem as mesmas prerrogativas dos magistrados do Poder Judiciário.

Adroaldo Costa também seguiu essa mesma linha, observando que a corte tinha que fiscalizar e não julgar, pois era uma simples delegação do Poder Legislativo. Nesse labirinto de paradoxos, como um “tribunal” com prerrogativas de magistratura, mesmo não sendo judiciário, pertenceria ao Poder Legislativo? A questão, enfim, de vinculá-lo a este Poder não pareceu tão simples e até hoje é controversa. Para resolver esse impasse, em vez de torná-lo “auxiliar”, no sentido de braço permanente do Poder Legislativo, os constituintes de 1946 decidiram pela expressão “com auxílio” – e não a fiscalização do Poder Legislativo “por intermédio” do Tribunal de Contas. Filigrana de importância considerável.

<sup>132</sup> Ver comentários de Pontes de Miranda sobre o tratamento dado pelas constituintes republicanas ao Tribunal de Contas na edição especial da *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba*, n. 4, jul/nov, 2003, João Pessoa, pp: 25-44.

<sup>133</sup> Anais da Assembleia de 1946, p. 241, volume II, 21ª sessão, realizada em 25 de abril.



Era uma maneira, enfim, de desvincular o Tribunal de Contas do Poder Legislativo, mas, ao mesmo tempo abrindo a possibilidade de a corte trabalhar em auxílio ao Congresso. Uma forma também de tornar mais autônomo o próprio Poder Legislativo. Esse era o conteúdo da emenda nº 63 ao artigo 141, proposta por Mario Masagão e Plínio Barreto. Ambos justificaram alegando que o Tribunal de Contas pode auxiliar o Poder Legislativo, mas não eliminá-lo na tomada de contas. Diziam eles que “o Congresso também conhece diretamente do assunto, e não somente ‘por intermédio’ do Tribunal”.<sup>134</sup> Na sessão em que o assunto era discutido, os mesmos constituintes apresentaram outra emenda, a de nº 66, ao artigo 143, para reduzir as funções do Tribunal de Contas, segundo eles, “ao seu limite científico, retirando dele (tribunal) as atribuições que devem competir aos funcionários do Ministério da Fazenda”.

Alde Sampaio foi mais radical ainda na proposta de não se conferir uma definição mais clara para a identidade institucional do Tribunal de Contas. Além de propor, através da emenda nº 372, algo mais lacônico, substituindo, por exemplo, o título “Da Fiscalização da Administração Financeira”, referente ao artigo 141, pela simples expressão “Do Tribunal de Contas”, sugeria, com a emenda seguinte, a de nº 373, não especificar as competências do órgão. Em relação ao título, este, segundo ele, estava “excessivamente vasto para a matéria que abrange”.

Dizia ainda que o Tribunal de Contas era um “simples órgão” do Poder Legislativo, não se justificando a extensa matéria como sendo de sua competência. Segundo Sampaio, bastava ver que o Código de Contabilidade era um material imenso de preceitos de fiscalização a serem cumpridos pelos funcionários perante seus chefes hierárquicos e “estes aos ministros”. Dizia ainda que o Código Penal já continha dispositivos que se aplicam à fiscalização financeira por denúncia dos interessados: “A simples alusão da fiscalização feita pelo Congresso, que, aliás, é implícita nos regimes políticos, por sua vez, não justificaria o título. O Capítulo trata excessivamente das funções de um órgão e é suficiente que o título a ele se subordine.”<sup>135</sup>

Através da emenda nº 373, por sua vez, Alde Sampaio deixava clara a intenção de garantir autonomia ao Poder Legislativo, independente do Tribunal de Contas, na questão da fiscalização das contas públicas. Essa foi a evidência mais emblemática das iniciativas dos políticos brasileiros no sentido de minimizar a possibilidade de uma identidade institucional do Tribunal de Contas com base nos fundamentos das revoluções burguesas europeias em

---

<sup>134</sup> A emenda foi apresentada na 75ª sessão, em 3 de junho de 1946, para modificar o que constava no Capítulo II, sobre a elaboração dos orçamentos. Ver volume 11 dos Anais (maio-junho), p. 189

<sup>135</sup> Ver Anais da Assembleia Constituinte de 1946, volume 12 (junho), pp: 198-199

relação à fiscalização das contas públicas como atribuição dos representantes da sociedade, isto é, o Parlamento. Algo bastante paradoxal porque, ao mesmo tempo, procurava “subordinar” a corte ao Poder Legislativo sem uma vinculação definida, como acontece ainda hoje, conforme mostraremos na análise sobre as decisões dos constituintes de 1988. Alde Sampaio alegava que o substitutivo estava restringindo a ação fiscalizadora do Poder Legislativo ao considerar esse trabalho como devendo ser realizado por “intermédio” do Tribunal de Contas. O parlamentar observou que:

O artigo 141 faz uma restrição inaceitável à ação fiscalizadora do Poder Legislativo ao preceituar que a fiscalização se exercerá por intermédio do Tribunal de Contas. A fiscalização do Poder Legislativo é, como se sabe, ampla e autônoma; a ação auxiliar do órgão especializado não a poderia restringir como, por inadvertência, resulta do texto. Por outro lado, a função fiscalizadora do Poder Legislativo constitui direito implícito nos regimes políticos e é impróprio, como redundante, que se prescreva essa atribuição no capítulo da fiscalização financeira.<sup>136</sup>

Como veremos adiante, os constituintes de 1988 também abdicaram da tarefa de conferir uma identidade institucional mais clara ao Tribunal de Contas. Passados 25 anos da entrada em vigor da atual lei maior do país, o texto constitucional parece refletir, por sua idade, a culminância de uma espécie de “evolução racional” da doutrina como se dispensasse a necessidade de uma crítica mais minuciosa. Como se fosse algo unânime e aceito como supostamente bem fundamentado, natural e resolvido.

A presente tese questiona esse viés e até mesmo o sentido evolutivo. Só o fato de os constituintes de 1988 terem discutido oito modelos de controle externo para o Tribunal de Contas, preocupando-se mais, dentre outras coisas, com a questão da vitaliciedade dos ministros do TCU, e não com a efetividade e eficácia de um modelo mais adequado à realidade brasileira, revela o quanto o tema também foi nevrálgico.

Nesse sentido, se, passados 123 anos de experiência republicana, bem ou mal sucedida, no tocante ao desenho e redesenho institucional do Tribunal de Contas, os políticos brasileiros de 1988 ainda assim reforçaram a *path dependence* sem avanços realmente revolucionários, infere-se a possibilidade mais de recusa do que de inapetência para tratar da questão do controle externo.

Mesmo sendo subsidiados pelos próprios tribunais de contas, com base em levantamentos de experiências internacionais, os políticos da Constituinte de 1988 ficaram aquém do que poderia ser uma verdadeira transformação institucional. Só para citar a questão da identidade do Tribunal de Contas, os políticos recusaram o pleito dos dirigentes das cortes no sentido de dedicar uma seção própria para o órgão e repetiram os congressistas de 1946 ao incluí-la no capítulo referente ao Poder Legislativo.

---

<sup>136</sup> Idem.

Seguindo a mesma linha também de 1946, os políticos de 1988 também mantiveram a expressão “com auxílio” no texto sobre a função do Tribunal de Contas no tocante aos seus vínculos de atuação com o Poder Legislativo, sacramentando assim a constitucionalização simbólica do controle externo por parte deste poder e enfraquecendo relativamente o Tribunal de Contas, ainda que, num paradoxo, este tenha se fortalecido subsequentemente à instituição da lei maior do país.

Costuma-se afirmar que um dos elementos de fortalecimento do Tribunal de Contas, a partir de 1988, é o seu poder de avaliação da legitimidade dos gastos públicos, além da fiscalização do cumprimento da lei. Mas isso também acabou se imbricando no processo de constitucionalização simbólica. Ainda que a corte avalie a legitimidade de determinada ação, assim mesmo ficam “elas por elas”, dependendo dos humores nacionais e dos usos políticos que se fazem em nome do Tribunal de Contas por diferentes forças, seja no campo simbólico dos meios de comunicação, seja nos conflitos políticos e institucionais em outras arenas. “Elas por elas”, uma vez que o tribunal não tem poder para executar suas próprias decisões.

Em suma, os políticos insistem, hoje em dia, assim como fizeram em toda trajetória republicana, em deixar de reconhecer o caráter inevitavelmente político do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. O que não deixa de ser uma forma de minimizá-lo perante o Poder Legislativo, do qual sugerem que o órgão seja apenas um “braço técnico”. E esse caráter político é assim porque contas públicas, com todas as suas tecnicidades consideradas científicas do trato das finanças, dizem respeito à política, e não a preceitos vinculados a uma suposta autonomia do direito, da prática da contabilidade ou ainda de uma especialidade funcional de burocratas.

Se recordarmos o debate sobre a autonomia dos municípios dos constituintes de 1934 e 1946, constatamos o quanto de artificialidade existe no argumento pretensamente técnico e “científico” que propõe a separação das questões administrativas das questões políticas. Mesmo que ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais de contas fossem alçados ao cargo por concurso público, esses hipotéticos concursados, considerados técnicos especializados, por assim dizer, “isentos” porque não oriundos da política e não patrocinados, teoricamente, pelo clientelismo político, continuariam sendo julgadores políticos.

E, no caso, a política tem a ver menos com desenho institucional do que com a própria natureza das contas públicas e da sua fiscalização. Tem a ver com as questões da representação assumida pelos políticos em nome dos seus eleitores. Daí porque se tornam questionáveis os argumentos que apregoam o afastamento da política e a defesa de uma

espécie de “lisura”, nessa discussão, com a condição de que “lisura” só é possível se nos limitarmos às questões estritamente técnicas e legais das finanças públicas.

Os problemas abordados pela presente seção atestam a complexidade da ontologia da instituição, sobretudo em relação a três questões da democracia representativa: o problema da legitimidade (Bobbio, 2000), os aspectos relacionados à regra de direito (Kelsen, 2000) e a ideia de que democracia não é atribuição de especialistas (Kelsen, 2000, e Dahl, 2001). Embora Bobbio utilize o termo “técnico” para se referir ao juízo sobre a eficiência de um governo, em outro trabalho ele sustenta haver uma falsa cisão entre técnica e política (Bobbio, 2001). Em um dos ensaios (2000: 201) sobre o problema da “legitimidade do fim”, Bobbio afirma que a questão da “idoneidade dos meios se apresenta quando se quer emitir um juízo sobre a eficiência do governo, que é claramente um juízo técnico, e não moral: um governo eficiente não é por si só um bom governo. Esse juízo ulterior não se contenta com a realização do fim, mas pergunta: qual fim?”

Para a nossa reflexão, isso pode servir para pensar também a “natureza”, digamos assim, das ações de fiscalização e julgamento do Tribunal de Contas. Se Bobbio está certo no tocante à falsa cisão entre técnica e política, fica aberta a discussão sobre que tipo de tribunal deveria ser – se judiciário, administrativo, técnico ou outro qualquer. Deveria ser um órgão julgando a partir de abordagens preponderantes de advogados, contabilistas, economistas, administradores ou de qual especialidade?

A chamada “regra de direito” discutida por Kelsen (2000, pp: 269-270) torna a discussão ainda mais complicada e chega a ser emblemática sendo enunciada pelo próprio positivismo jurídico. Afirmando tratar-se essa regra de uma relação no âmbito do próprio Estado, “a relação entre a função criadora de Direito e a função aplicadora de Direito; seu objetivo é a conformidade da segunda com a primeira.” Mas, observa ele:

Existe sempre certo grau de poder discricionário a cargo do órgão destinado a aplicar a norma geral, que é apenas uma estrutura dentro da qual deve ser criada a norma individual; esta, por sua vez, sempre contém algo de novo e que ainda não está contido na normal geral. Portanto, é inevitável um certo grau de arbitrariedade na aplicação de Direito, que também é, necessariamente, uma criação de Direito. Pois a norma individual promulgada pelo órgão administrativo ou judiciário é tão legal quanto a norma geral promulgada pelo órgão legislativo. Por outro lado, o poder discricionário, ou a “arbitrariedade” do órgão legislativo, é praticamente ilimitado. O parlamento é soberano e sua soberania é a soberania do povo no âmbito de uma democracia representativa. (2000, pp: 270-271).<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Nesse aspecto, arbitrariedade ilimitada, discordamos do autor. No Brasil, alguns estudos dão conta da judicialização da política e de outras dimensões da vida social a partir de 1988. A atual Constituição, por exemplo, criou a chamada “comunidade de intérpretes”, através da qual determinados atores podem questionar junto ao Supremo Tribunal Federal leis promulgadas pelo Poder Legislativo com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin). Estudo interessante sobre o assunto é o livro *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, de Luiz Werneck Vianna e outros autores. (1999). Rio de Janeiro: Revan.

A questão posta por Kelsen pode ser confrontada com a noção segundo a qual o critério chamado “técnico”, que, segundo o senso comum, conferiria mais razão e justiça aos agentes de *accountability*, não seria suficiente para resolver o problema da legitimidade. Aspecto, aliás, vinculado à discussão sobre o perfil e a função dos diferentes tipos de atores no âmbito do Estado, bem como à noção de que a democracia não é obra de especialistas, conforme observou Robert Dahl, além do próprio Kelsen.<sup>138</sup>

No capítulo 7 do livro *Sobre a Democracia*, Dahl (2001) explora o assunto, dizendo logo no início ser antidemocrática a ideia de que o governo deve ser entregue a especialistas, “os tutores como Platão os chamava”. (2001: 83). Observa ele que “(...) a prudência e a razão exigem que rejeitemos essa ideia – e com isso, podemos concluir que, entre os adultos, não há ninguém tão inequivocamente mais bem preparado do que outros para governar, a quem se possa confiar a autoridade completa e decisiva no governo do estado.” (2001: 89).

Se um governo democrático não deve ser atribuição de especialistas, um dos problemas que se coloca para a presente discussão é se a fiscalização e julgamento das contas desse governo devem ser atribuição de especialistas de conhecimentos compartimentados afastados da política.<sup>139</sup> A questão, talvez, nevrálgica é a própria aceção “julgamento de contas”, como predicativo de atribuição de um tribunal, que denotaria algo relacionado a

<sup>138</sup> Essa é uma questão que tem sido complexa na trajetória da formação do Estado brasileiro contemporâneo e, provavelmente, de outras democracias ocidentais, isto é, os limites da política em relação à “administração”. Como mostraremos na próxima seção do presente capítulo, durante a Revolução de 1930 e mesmo nos dias atuais, por exemplo, um dos pontos nucleares era e continua sendo o problema da legitimidade e da representação. Dulce Chaves Pandolfi (1980) mostra que a posição do tenente Juarez Távora, a grande liderança varguista do Norte, expressava a polarização entre o tenentismo, defendendo critérios mais técnicos, e as oligarquias da 1ª República, que representavam a velha política clientelista. Segundo a autora, Távora apregoava a “neutralidade” na política, pois era necessária, segundo ele, “realizar com imparcialidade e energia uma obra de saneamento administrativo que dificilmente um homem de partido teria coragem ou habilidade de realizar, sem se incompatibilizar com seus próprios partidários.” A própria introdução da representação classista na Assembleia Constituinte de 1934 era uma tentativa de neutralizar a velha prática da política tradicional representada pelas oligarquias estaduais hegemônicas e controladoras do poder central do país. De acordo com Pandolfi, os tenentes do Norte se “diziam avessos à ‘política’ e definiam como seu objetivo principal realizar uma boa administração” (p. 346). E essas questões acabaram sendo imbricadas na dicotomia entre parlamentarismo, defendido pelo Norte, e presidencialismo, por São Paulo, Minas Gerais e outros estados. Diz a autora que, em resumo, “para o Norte, a defesa do federalismo representava a defesa dos interesses regionais através do fortalecimento da União. Por conseguinte, tornava-se importante limitar a autonomia dos estados, sem restringir sua autonomia administrativa, que deveria ser fortalecida via municípios.” (p. 394). Uma das principais críticas ao regime da 1ª República era a hipertrofia do Poder Executivo, daí a alternativa do parlamentarismo. Mas, para os grandes estados, tais como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e mesmo Bahia, a manutenção do presidencialismo seria viável desde que fossem criados órgãos para controlar rigidamente o Executivo.

<sup>139</sup> Ver a respeito POWER, Michael (1997). *The Audit Society – Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press. “Auditor não é super-homem”, diz o autor (1997: 78), para quem não são claras as habilidades pertinentes de quem faz auditoria. Ele afirma ainda que “as instituições de auditoria do setor público têm evoluído num ambiente de mudança jurídica e política, indo além de uma estreita preocupação legalista com a regularidade das operações. Ou seja, preocupando-se também com a legitimidade das despesas.” (1997:45). O conselheiro Reinaldo Moura Ferreira, do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, analisa da seguinte maneira o fato de ser oriundo da “classe política”: “O exercício da atividade política não deve ser desmerecido. Qualquer conselheiro que tenha atuado na cena política, como executivo ou legislador, combina experiência administrativa, sensibilidade social e conhecimento técnico, o que constitui condição privilegiada para o exercício da função. Em minha opinião, o sistema escritural das contas públicas nem sempre reflete a realidade factual, as circunstâncias que envolvem a ação do gestor em determinados momentos da administração pública. Creio que, assim, sem abrir mão do que efetivamente determina a lei, os julgamentos feitos nesse contexto podem compreender melhor a verdade dos fatos e fazer a devida justiça.” Ver sua entrevista na matéria “A imagem do Tribunal de Contas será preservada a qualquer custo” na Revista TCESE – *Tribunal de Contas do Estado de Sergipe*, n. 43, julho de 2009, pp. 10-11.

números e fórmulas consagradas por uma racionalidade técnica e legal de mera contabilidade. De forma sucinta, podemos dizer que a avaliação das contas de um governo é a avaliação de sua política, de seu programa de ações, incluindo promessas, objetivos, planos e metas estabelecidos, bem como resultados e grau de equidade dos benefícios eventualmente realizados. Em outras palavras, trata-se da avaliação da forma como o governo manejou recursos retirados compulsoriamente dos cidadãos através dos impostos.

#### **4.2 - A falsa cisão entre técnica e política do parecer prévio: origens na Revolução de 1930 e sua extensão para a ideia de controle externo**

A cisão entre técnica e política do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, como avaliação especializada do órgão de fiscalização para julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, deve ser compreendida a partir de suas raízes no contexto da Revolução de 1930. Esse parecer foi instituído pela Assembleia Nacional Constituinte de 1933/34 como resultado das propostas de mudanças nas relações entre Executivo e Legislativo com a quebra parcial dos poderes das oligarquias de São Paulo e Minas Gerais durante a chamada política que ficou conhecida como “café com leite”. Quebra parcial porque, nos conflitos, articulações e acomodações entre revolucionários varguistas e essas oligarquias, acabou prevalecendo o regime presidencialista em detrimento do parlamentarismo defendido inicialmente pelo tenentismo pró-Vargas. Ao longo da trajetória posterior do Tribunal de Contas, essa cisão acabou se estendendo para a missão e definição do controle externo como um todo, numa ontologia que esconde o caráter inevitavelmente político em termos institucionais.

Nos dias atuais, tornou-se lugar comum a ideia de que esse parecer surgiu originariamente com esse caráter e continuaria sendo a peça técnica para embasar o julgamento político dos parlamentares. Entretanto, examinando os problemas sobre a definição das relações entre os poderes durante a constitucionalização naquele período, pode-se concluir que o mecanismo de avaliação de contas estava relacionado às questões da divisão e limitação de poderes das diversas áreas assim como nos dias atuais. Não podia, portanto, fugir ao seu caráter político, apesar de aparentemente técnico. Seu objetivo naquele momento era o fortalecimento do Poder Legislativo, não refletindo, pois, suposta evolução do Tribunal de Contas, diferentemente da visão corrente sobre sua instituição.<sup>140</sup> O novo instituto (parecer prévio) representava, na verdade, delimitação da atuação da corte face ao fortalecimento do Poder Legislativo na assunção do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

---

<sup>140</sup> É bem verdade que o parecer prévio acabou fortalecendo institucionalmente o Tribunal de Contas, mas não naquele momento, e sim nas suas configurações a partir de 1988. E isso porque, como veremos mais adiante, esse mecanismo não deixa de ser também um julgamento político realizado independentemente do Poder Legislativo. Esse fortalecimento consiste no fato do parecer prévio representar a “justificativa técnica” para o julgamento político, ainda que de forma simbólica, para ser utilizado nos diferentes conflitos entre atores situados em pontos diferentes do sistema político.

Os problemas discutidos ao longo deste trabalho e as análises da ciência política sobre a Revolução de 1930 nos levam à conclusão de que tanto a instituição do parecer prévio como sua falsa cisão entre técnica e política não deixam de estar relacionadas a diversos outros elementos de diferentes contingências de momentos cruciais da formação do Estado brasileiro até os dias atuais. Além do início da era varguista, isso vale também para a própria inauguração da República.<sup>141</sup>

São elementos que têm a ver, além das relações entre os poderes, também com as relações entre os entes federativos, bem como com os mecanismos de voto e da representação política e o sistema de governo decorrente dos conflitos baseados na polarização entre presidencialismo e parlamentarismo. Ao fim da 1ª República, esta polarização representava a disputa entre regionalização, sinônimo de federalização, e centralização, reflexo da disposição de fortalecimento do poder central frente aos estados. Os primeiros tinham como adeptos as oligarquias tradicionais dos estados do sul e sudeste, principalmente São Paulo e Minas Gerais; os segundos eram os revolucionários de 1930 na voz dos tenentes defendendo estados do Norte.

A cisão entre técnica e política tem conotações diferentes em 1930 e nos dias atuais, porém com certa aproximação de sentidos. Naquela época o tenentismo adotava o discurso tecnicista para contrapor-se aos arcaísmos da tradicional política das oligarquias tradicionais. Hoje o discurso tecnicista empunha a bandeira da isenção e da justiça “independente” que procura neutralizar as injunções políticas do clientelismo. Este perpassa uma democracia que ainda seria imperfeita como consequência dos diversos problemas do acoplamento entre os sistemas jurídico e político.

---

<sup>141</sup> A cisão entre técnica e política não deixa de ter um sentido de fundo “positivista”, digamos assim, na linha do pensamento de Augusto Comte (1798-1857) vinculada às noções de precisão, correção, utilidade e outras ideias do primado da ciência sobre outras formas de conhecimento e ação dos indivíduos. No lastro da razão iluminista, um governo moderno e avançado seria um governo baseado em técnicas científicas, precisas etc. numa prática onde não caberia espaço para a “política”, a não ser se submetida a critérios “científicos”. Note-se que a falsa separação entre técnica e política não seria resultado automático de uma espécie de “tecnificação” ou “racionalização” das relações sociais. No entanto, a nosso juízo, as coisas também estão vinculadas de certa forma a esse processo de instrumentalização das relações sociais e de mercado. O contexto dos debates constituintes de 1934 e 1946 diz respeito a uma maior complexidade do Estado capitalista em formação no Brasil. A questão não seria restrita, portanto, às disputas sobre redefinição das relações de poder baseadas numa justificativa casuística. Tem como pano de fundo as revoluções burguesas europeias. Celso Furtado observa que “a revolução burguesa é a implantação do tipo de dominação social que conduz à mercantilização dos ingredientes da produção, vale dizer, à estruturação do processo de produção em função de critérios de racionalidade instrumental. Setores importantes da ordenação social – o trabalho e atividades correlatas de parcela crescente dos membros da sociedade – passam a ser regulados por normas racionais sem que os objetivos últimos a que se subordinam tais normas sejam necessariamente evidentes para as pessoas implicadas. (...) Mas o que interessa frisar é que a racionalidade instrumental instala-se no cerne da prática social. A difusão da racionalidade instrumental no tecido social (a *racionalização* a que se refere Weber) é menos decorrência da prática do intercâmbio e do uso da moeda – da extensão do ‘mundo da mercadoria’ – do que da subordinação do conjunto das atividades sociais à acumulação. (...) A difusão das práticas sociais exigidas pela acumulação nas forças produtivas (a *racionalização*) produziria o clima mental receptivo do discurso *científico*. (...) É porque aumenta a capacidade do homem para agir e prever os resultados da ação própria e de outrem que o conhecimento científico se impõe sobre outro qualquer.” (grifos do autor) (2008, pp: 199-200).

O tecnicismo dos tenentes de 1930 foi levado ao extremo da instituição da representação profissional no Poder Legislativo, dividindo a Assembleia Nacional Constituinte de 1934 em bancadas de representação política e de representação classista de diferentes categorias profissionais.<sup>142</sup> Era o discurso segundo o qual profissionais técnicos teriam melhores condições de saber e propor o que era melhor para o povo e a democracia do que os velhos políticos das oligarquias.

Hoje, podemos dizer que o discurso tecnicista representa a visão de políticas públicas baseada no chamado “gerencialismo público” (Celina Souza), calcado nos princípios do *New Public Management*, disseminado em muitos países da América Latina no auge do Consenso de Washington durante os anos 1990. Alguns desses princípios apregoam, por exemplo, a ideia de que a administração pública funcionaria melhor se adotasse critérios das empresas privadas para fins de maior eficácia, eficiência, efetividade e celeridade, dentro de uma visão produtivista e instrumentalista que, não raras vezes, confundem meios e fins.

De qualquer forma, se a questão da cisão entre técnica e política diz respeito a uma moralidade normativa entre opções filosóficas supostamente legítimas, porém divergentes em termos de visão de mundo, sobre qual seria o melhor caráter para a fiscalização dos recursos públicos numa democracia, não deixa de ser um oxímoro. Ao afastar a política da técnica, promovendo o despreço da primeira e a apologia da segunda, a visão tecnicista para a fiscalização e julgamento de contas públicas desconsidera não só a necessidade de uma análise do objeto dentro do seu contexto institucional mais amplo, como também se contenta com a ilusão da autonomia do sistema jurídico como sendo uma realidade imanente ao próprio direito.

Desconsidera, por exemplo, que a lei é aplicada com base numa determinada interpretação – e que diferentes interpretações podem nortear a aplicação da mesma lei, porém com resultados diferentes – não por isso desrespeitando a lei. Daí a dimensão política da sua aplicação numa ou noutra direção. Além disso, se satisfaz com a noção de que questões administrativas não são políticas, mas meramente procedimentais. A questão fica mais complicada e contraditória quando considera possível a administração pública separar os assuntos políticos da rotina cotidiana da administração dos governos.

Isso tudo, como se o agente político fosse político somente por sua condição de eleito. Por sua vez, o administrativo seria apenas técnico pelo fato de, além de não eleito, também por sua condição delegada pelo político em face de sua especialidade profissional. A

---

<sup>142</sup> Obviamente isso não tinha um caráter de moralidade metafísica, mas sim a própria estratégia política de Vargas de neutralizar as oligarquias tradicionais em suas grandes bancadas na ANC de 1934.



administração da partilha de receitas e tributos entre os entes federativos é a base de sua força ou fraqueza política na interação com os demais entes federativos. Esse tem sido um dilema político constante em toda trajetória republicana do Estado brasileiro até os dias atuais.

Têm razão, nesse sentido, Castro Gomes, Lahmeyer Lobo e Marques Coelho (1980) quando, analisando a experiência paulista no período da constitucionalização do país em 1933/1934, afirmam que a discriminação das rendas entre estados da federação e o poder central era uma questão política e não meramente econômica. O mesmo pode ser dito para o período do advento da República e seus primeiros anos de intensa crise política e econômica e a subsequente “política dos governadores” inaugurada por Campos Sales.

Por mais que os tecnicistas insistam hoje na sua visão pretensamente mais isenta e segura para a resolução dos negócios públicos, e mesmo para o cumprimento das leis, por considerarem que a política seria o terreno da barganha e da competição, isto é, da não objetividade científica e administrativa, seus atos jamais escaparão da política em face da inevitável interação entre os demais diversos atores com diferentes visões da realidade e suas distintas propostas de solução para os diversos problemas. Sem falar na fragilidade daqueles que se dizem “apolíticos” diante da captura dos políticos hábeis em revestir a política com o discurso da técnica.

Angela Maria de Castro Gomes (1980: 33) observa que o confronto marcante da Constituinte de 1934 se dá entre regionalismo e centralização política. Por sua vez, essa questão está imbricada na definição da representação política. Conforme lembra Magalhães Couto (1980, pp: 109-110), as polêmicas mais marcantes daquele debate constitucional giraram em torno dos critérios da representação política dos estados, uma vez que São Paulo e Minas Gerais tinham sido privilegiados com as desigualdades impostas às demais regiões; giravam também em torno dos instrumentos para impedir o excesso de poder do Executivo simultaneamente ao monopólio dos grandes estados sobre o Legislativo; e, conseqüentemente, o surgimento das alternativas do parlamentarismo e de um Legislativo unicameral com a extinção do Senado.

Na questão da discriminação das rendas, Magalhães Couto (1980) observa que o anteprojeto do Governo Provisório propunha a eliminação gradual do imposto de exportação, “que constituía a principal arrecadação dos vários estados exportadores, entre eles São Paulo e os estados do Norte-Nordeste.” (1980: 111). Segundo a autora, a necessidade de fortalecer o Legislativo para enfrentar a hipertrofia do Executivo engendrava, assim, um consenso em torno do princípio parlamentarista, pelo menos no mecanismo da interpelação de ministros pelo Congresso. O conflito básico, portanto, no pós-30, girava em torno do controle do

Executivo. E isso, conforme observa Magalhães Couto (1980: 114), acabou reunindo interesses centralizadores dos revolucionários e interesses “restauradores” das velhas oligarquias.

Assim, o anteprojeto de Constituição, além de propor o fim do Senado, defendendo, portanto, um poder unicameral, atribuía a coordenação dos poderes a um órgão inédito, mas que não foi aceito diante das controvérsias sobre sua composição. De acordo com Magalhães Castro, o substitutivo suprimiu a Coordenação dos Poderes, “restaurou o Legislativo bicameral e compensou esse ‘reco’ em favor das oligarquias com a criação do Conselho Nacional. Este era um órgão do Poder Executivo, de caráter eminentemente técnico.” A autora acrescenta que seus dez membros eram todos nomeados pelo presidente da República para funções consultivas. (1980: 115).

Dulce Chaves Pandolfi (1980) sublinha também a principal crítica feita na época ao regime político da República Velha, que era em relação à hipertrofia do Poder Executivo. Segundo ela, “a manutenção do presidencialismo seria, assim, não só possível como desejável, desde que fossem criados determinados órgãos que passassem a exercer rígido controle sobre o Executivo: Tribunal de Contas, Justiça Eleitoral etc. Nessa concepção não havia um questionamento maior ao regime político estabelecido pela Constituinte de 1891.” (1980, pp: 394-395). Se a autora cometeu uma imprecisão em relação ao Tribunal de Contas, já que este já existia, não era totalmente um lapso, considerando a sombra em que se encontrava no plano simbólico o organismo criado por Rui Barbosa.

Entretanto, “rígido controle” significaria também inevitável injunção política, daí que o parecer prévio foi uma forma de limitar o poder político do Tribunal de Contas visando ao fortalecimento do Poder Legislativo em relação ao Executivo. Era também uma forma de não criar condições para que o próprio Tribunal de Contas se transformasse num organismo com status de quarto poder. Isso com o argumento de que a natureza do trabalho da corte era, ou deveria ser, apenas de caráter técnico e não político. Com o parecer prévio, a corte teria uma ação indireta, ficando o julgamento maior nas mãos do Poder Legislativo.

A cisão entre técnica e política acaba perpassando o debate em torno da configuração de outros setores da estrutura institucional do Estado, inclusive no tocante à criação do Conselho Federal. Na dicotomia entre um Poder Legislativo com uma ou duas câmaras (Câmara Federal e Senado), o mais importante era definir suas funções e limites. Nas palavras de Pandolfi (1980, pp: 397-398), “sob a aparência de meras divergências técnicas, estavam sendo decididas questões-chaves para o equilíbrio das diversas forças políticas estaduais. É o caso, por exemplo, do amplo debate travado sobre a necessidade da criação de um Conselho

Federal em lugar do antigo Senado da Primeira República.” Este Conselho Federal teria que ser uma instância de “coordenação dos poderes”, e isso acaba conciliando velhas oligarquias e tenentes na disposição de limitar o Poder Executivo.

Mas, o debate não chegava a ser uma unanimidade, conforme atestavam posições como as do jurista Levi Carneiro, contra a criação do Conselho Federal nos moldes em que era apresentado. Segundo ele, a proposta estabelecia uma confusão entre funções administrativas, técnicas e políticas do Conselho. Assim, ele defendia a instituição das duas câmaras e de um Conselho Federal com missão apenas “consultiva”. Divergia, portanto, da proposta de Juarez Távora, o grande líder tenentista do Norte, que sugeria que o Conselho Federal fosse um “órgão técnico e deliberativo, acumulando, portanto, funções tanto da Câmara dos Estados (antigo Senado) e do Conselho Nacional.” (Pandolfi, 1980: 400). Vê-se, portanto, que nessa visão dos tenentes, a falsa cisão entre técnica e política era claramente mal resolvida. Isto é, não se estabelecia com precisão a diferença entre a dimensão técnica e a dimensão política.

Além disso, Juarez Távora propunha a criação dos Conselhos Técnicos na estrutura dos Ministérios. Esses órgãos teriam função consultiva e seriam constituídos pelas diretorias dos próprios ministérios e membros de fora do governo indicados por associações profissionais escolhidos pelo Poder Executivo. A proposta sofreu veemente oposição da bancada mineira na voz de Odilon Braga. De acordo com Pandolfi (1980: 401), “estamos novamente diante do debate que marca um divisor de águas entre os tenentes e as oligarquias: a política versus a técnica.” Na questão da criação, portanto, de mecanismos de limitação dos poderes, a autora mostra como eram nebulosos os argumentos que procuravam convencer sobre a existência de situações que só podiam ter soluções de natureza política e outras de maneira “técnica”, a exemplo dos debates travados entre Odilon Braga e Juarez Távora.

Não à toa a bancada paulista na Assembleia Nacional Constituinte também condenou a prioridade da técnica sobre a política dentro da discussão sobre a representação política. Morais Andrade, da Chapa Única-SP, observou na ocasião que a proposta de Juarez Távora de limitar os poderes do Legislativo através dos Conselhos Técnicos minimizava a importância do Código Eleitoral, da própria independência do eleitor e do voto secreto. Mas Juarez Távora argumentou que esses mecanismos não tinham superado todas as deficiências do regime passado. (Pandolfi, 1980: 401).

Para concluir, pode-se dizer que as questões teóricas da *accountability* do debate democrático contemporâneo examinado no Capítulo 1 esquadriham nas razões da falsa cisão entre técnica e política outro tipo de discurso em bases normativas específicas, numa

comparação com o contexto da Revolução de 1930. Hoje, a visão tecnicista, mesmo defendendo o sufrágio universal, ainda está para resolver o princípio de que a democracia não é atributo de especialistas. Por sua vez, a visão política ainda sofre da acusação de reticências e lacunas sobre qual melhor forma de relacionamento entre os poderes e instituições de Estado. Essa dicotomia acontece numa atmosfera marcada pelo despreço pela política partidária na qual a visão política é emparedada pela crença da suposta isenção e autonomia da técnica como forma mais segura para resolver os problemas políticos.

#### **4.3 - Moralidade institucional e atribuição de responsabilidades: o critério de indicação dos dirigentes das cortes de contas**

O objetivo dessa seção é examinar a especificidade do Tribunal de Contas no Brasil em relação a dois fatores centrais para o desenho e redesenho das instituições em geral. Trata-se da atribuição de responsabilidades e da “moralidade institucional” (Russell Hardin, 2003). São elementos centrais para o debate sobre o critério de indicação dos seus dirigentes, isto é, os julgadores de contas públicas. Veremos que essas questões implicam a necessidade de compreendermos o desenho das cortes de contas dentro da estrutura institucional do Estado como um todo e não de maneira isolada.

Os exemplos escolhidos são o Tribunal de Contas da União e os tribunais de contas dos Estados que têm os maiores PIBs da federação, São Paulo e Rio de Janeiro, além de outras situações. Esses e outros casos atestam a influência do poder dos governadores sobre os tribunais de contas estaduais para controlar politicamente os municípios dentro do contexto do que Abrucio (1998) chama de “presidencialismo estadualista”, numa referência ao poder estratégico dos chefes do Poder Executivo estadual na federação brasileira. Mas, casos de indicação de conselheiros em outras cortes de contas do país revelam também que esse poder dos governadores não é tão líquido e seguro na configuração de forças clientelistas, sinalizando que a captura do Tribunal de Contas por diferentes forças políticas não ocorre sem conflitos.

Assim como no caso do TCU, esses exemplos que citaremos adiante evidenciam o clientelismo político como marca cultural e histórica, ainda que num processo que apresente contradições no sentido de os órgãos de fiscalização serem complacentes e rebeldes, ao mesmo tempo, em relação ao chefe do Poder Executivo, dependendo das conjunturas. Em ambas as situações, TCU e cortes estaduais e municipais, consideramos apropriado o conceito de “clientelismo concentrado” formulado por Wanderley Guilherme dos Santos (2006), ao qual articulamos o que denominamos como clientelismo compartilhado entre Executivo e Legislativo para controlar o Tribunal de Contas.

Poucos estudos têm aprofundado a análise do desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil, diferentemente, por exemplo, dos trabalhos que procuram examinar novos aspectos da arquitetura institucional das relações entre Executivo e Legislativo, a partir da redemocratização. Estes têm demonstrado, dentre outras coisas, a preponderância do primeiro sobre o segundo na formulação da agenda política e dos programas de ações, inclusive com o exercício frequente da função legislativa.

Exemplo disso é a utilização de instrumentos institucionais importantes e decisivos, como a Medida Provisória (que sucedeu o decreto-lei do regime militar), e questões relativas ao controle do Executivo, bem como o presidencialismo de coalizão etc. (Figueiredo, A e Limonge, F., 1999; Figueiredo, A., 2001; Pessanha, C., 2002). No debate sobre a democracia de caráter “minimalista”, projeta-se o foco para o mecanismo da eleição (sufrágio universal), para fins de competição e alternância no poder, a representação por mandato e a concepção de responsabilização por prestação de contas.

Przeworski (1999: 332) observa que “a delegação invariavelmente proporciona um aumento dos custos de operacionalidade (das agências)”. Observa ainda o autor que a “controvérsia é se essa supervisão deveria ser exercida por agências independentes do controle dos políticos eleitos. A maioria das agências é independente do controle direto dos cidadãos (eleitores), mas elas são subordinadas aos políticos, que são, por sua vez, sujeitos a eleições periódicas.” O autor acrescenta que os eleitores podem, de forma indireta, influenciar as burocracias para atender melhor a seus interesses através do mecanismo do voto (*accountability vertical*). (1999: 333).

No que diz respeito à moralidade institucional, Hardin (2003) lembra que a maioria das teorias morais relaciona-se à moralidade dos indivíduos e não de entidades como organizações e sociedades. No marco dessas teorias, a responsabilidade institucional submete-se ao nível da ação dos indivíduos. Hardin (2003) indaga sobre quem é responsável, em que medida e em relação a qual parte da instituição. Segundo ele, no tocante à instituição como um todo, sua moralidade “está razoavelmente bem definida por seu objeto e por seus efeitos prováveis. Nesse sentido, a moralidade de uma instituição é inerentemente consequencialista”. (2003, pp: 163-164).

O autor observa ainda que os problemas da formação da moralidade das instituições manifestam-se de três maneiras. Uma diz respeito à ação coletiva quando há uma grande quantidade de atores. Outra implica problemas aleatórios sobre efeitos que podem ser habituais e frequentemente sob a responsabilidade de instituições. Por último, o problema da relação entre ação institucional e individual, questão nuclear do argumento do autor. Segundo

ele, uma instituição pode não alcançar seu objetivo, fracassando por equívoco do desenho institucional em relação ao cumprimento de suas finalidades, ou por erro de um indivíduo particular dentro da instituição.

A primeira causa é a mais importante para o debate, uma vez que, conforme explica Hardin (2003), a segunda só mereceria atenção quando fosse necessário considerar dentro do desenho institucional a criação de incentivos para controlar erros individuais ou algum mecanismo de capacitação e monitoramento para reduzir a incidência dos erros.<sup>143</sup> Conflitos potenciais entre moralidade individual e institucional, principalmente quando esta última é orientada expressamente pela mesma perspectiva moral, também são um problema de desenho.

O autor conclui que a moralidade institucional é, enfim, uma questão de desenho. Em outras palavras, trata-se de uma moralidade que deve ser incorporada pela instituição, e não determinada mecânica e unilateralmente pela moralidade individual isolada de pessoas. (2003: 165). “Se uma falha da instituição não pode regular-se adequadamente através da atribuição de responsabilidades, ela pode ser objeto de censura por falhas no desenho e não por responsabilidade interna”. (2003: 166).

Organizações e instituições têm capacidades superiores à dos indivíduos isoladamente, sobretudo, a de mobilizar recursos para atingir suas metas. As ações de uma instituição ou organização podem ser mais consistentes no tempo do que as individuais. Hardin (2003) observa, assim, que a responsabilidade de instituições está associada aos resultados que produzem. Entretanto, as teorias morais comuns, por assim dizer, não podem ser aplicadas às organizações e estruturas mais complexas.

O autor argumenta que “a moralidade interna de um ato no marco de uma instituição não se compõe simplesmente a partir da moralidade normal dos indivíduos. Constrói-se, em boa medida, artificialmente”. (2003, pp: 195-196). O autor vai mais além, observando que a teoria moral das instituições e da conduta de funcionários deve resultar do objeto da instituição. “Uma causalidade complexa e plural, assim como a natureza aleatória de muitos

---

<sup>143</sup> Não seria extravagante especularmos no sentido de, caso Maquiavel vivesse hoje, um dos pontos que ele criticaria do desenho institucional das cortes de contas seria o pequeno número de magistrados que compõem o colegiado desses organismos. No TCU são nove ministros e, nas cortes estaduais e municipais, sete. Maquiavel dizia no século XV que quanto menor o número de membros de um colegiado, mais eles ficam suscetíveis de serem influenciados pelos poderosos. Não extravagante porque, a considerar o grande número de processos relatados hoje por esses magistrados, essa realidade, além de sinalizar um ponto nevrálgico do desenho de sistemas, no tocante a excesso de burocratismo, ritos, morosidade, efetividade, diversidade de tipos de processos, etc. – comum, aliás, ao Judiciário – reflete também a complexidade do Estado na contemporaneidade. Sem falar, obviamente, que é mais fácil a cooptação ou o controle de um grupo menor de pessoas do que um colegiado maior e mais diversificado. Ver MACHIAVELLI, Niccolò (2000). *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 42, na qual a indagação do florentino foi traduzida da seguinte maneira: “Pode-se, de fato, considerar adequada a faculdade de acusar um homem poderoso perante tribunal composto apenas de oito juízes? Os juízes devem ser muitos, porque o pequeno número se curva facilmente à vontade dos poderosos.”

resultados, impedem a simples associação da responsabilidade moral no âmbito individual com a responsabilidade causal”. (2003, pp: 195-196).

A mudança no critério de indicação dos ministros do TCU pela Constituição de 1988, considerada mais democrática porque dentro da disposição de recuperar prerrogativas do Poder Legislativo que haviam sido subtraídas pelo regime militar, acabou propiciando uma correlação de forças muito peculiar aos governos locais e os tribunais de contas estaduais. Institucionalizou uma situação similar à dos tempos do Império, mais especificamente as décadas de 1830—1840.<sup>144</sup>

De acordo com Victor Nunes Leal (2012), as forças políticas liberais estavam interessadas na época em fortalecer as províncias perante o Governo Geral. Elas não queriam, portanto, maior autonomia dos municípios, pois isso poderia ser um risco para a homogeneidade da situação dominante na Província. “Com os municípios controlados estreitamente pelas assembleias, estariam as províncias, como unidades coesas e fortes, mais habilitadas a resistir à absorvente supremacia do centro”. (2012: 88).

Esse pensamento relacionava-se, por exemplo, à atribuição do Legislativo das Províncias de regulamentar os atos dos presidentes de nomear, suspender e demitir os empregados provinciais. O autor vai mais além, observando que

a indicação mais clara desse propósito encontramos no artigo 13 do Ato Adicional, que suprimiu a sanção do presidente para as leis concernentes à receita e despesa, à fiscalização financeira e prestação de contas dos municípios, criação, supressão, provimento e remuneração dos empregos municipais. Com tais poderes sobre a vida das comunas, podia a corrente preponderante na assembleia adquirir, em toda a província, uma grande influência, capaz de lhe dar a desejada autoridade nos entendimentos e desavenças com o governo central. (2011, pp: 88-89).

O estabelecimento dessa similaridade nos parece pertinente para o objeto em análise. Coincide, emblematicamente, com a situação atual representada pela interpenetração do poder do chefe do Executivo ao poder dos deputados na influência sobre os municípios. Nunes Leal (2012) lembra que, nos tempos do Império, apesar da retirada do poder dos presidentes de Província na fiscalização financeira dos municípios, os fatos posteriores àquele ato adicional mostraram “que a figura dominante no cenário provincial continuaria a ser o presidente,

<sup>144</sup>Obviamente guardadas as devidas proporções de circunstâncias históricas. Pela simetria imposta pela CF/88 as Constituições estaduais tiveram que seguir a Carta Maior. Esta mudou o critério de indicação dos ministros do TCU, antes uma prerrogativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado. A nova Constituição determinou que a maioria deles (seis dos nove ministros) passasse a ser indicada pelo Poder Legislativo. Isso aconteceu num contexto de recuperação de importantes prerrogativas do Congresso Nacional subtraídas pelo regime militar de 1964. A indicação da maioria dos conselheiros para as cortes de contas estaduais não tinha como objetivo fortalecer os Estados perante o governo central em suas relações federativas, mas sim obedecer à simetria constitucional. Porém, significou também fator de fortalecimento associado à força dos governadores no processo de redemocratização da década de 1980. Por sua vez, a União acabou neutralizando o poder dos Estados no fim da década seguinte, ao utilizar as cortes de contas estaduais como órgãos de fiscalização do cumprimento da LRF, um dos carros-chefes do ajuste fiscal da reforma do Estado dos anos 1990 conduzida pelo governo central.

delegado do imperador, cuja função política mais importante era garantir vitória eleitoral dos candidatos apoiados pelo governo”. (2012: 89).

Com efeito, mesmo o Poder Legislativo tendo hoje a prerrogativa de indicar a maior parte dos conselheiros do Tribunal de Contas, o governador não fica alijado do processo, ainda que a vaga aberta seja da cota da Assembleia Legislativa. O governador acabou assumindo papel central como influenciador junto aos deputados, numa similaridade da situação observada no chamado “presidencialismo de coalizão” do governo federal junto ao Congresso Nacional.

A diferença, conforme observa Abrucio (1998), é que no plano federal os Poderes seriam mais equilibrados: “Nos estados, ao contrário, não há equipotência entre os Poderes, mas sim uma hipertrofia do Executivo, configurando um sistema ultrapresidencial.” (1998, pp: 110-111). Mesmo assim, como veremos adiante, observam-se as mesmas práticas clientelísticas históricas entre o Executivo e o Tribunal de Contas no nível do governo central.

Como já dito também, não raras vezes o processo de indicação dos conselheiros é marcado por conflitos que atropelam as regras do jogo. Isto é, independente de se a vaga aberta por uma aposentadoria é da cota do Poder Legislativo ou do Executivo. Casos recentes evidenciam isso de forma emblemática. No Piauí, para driblar a proibição de nepotismo, a Assembleia Legislativa elegeu em abril de 2012 a mulher do governador Wilson Martins (PSB), Lilian Martins (PSB), para uma vaga de conselheira do Tribunal de Contas. Lilian, então Secretária de Saúde e deputada estadual licenciada, foi nomeada em meio a muita polêmica e brigas na Justiça. Os opositores questionaram a forma da eleição e da sabatina de outros 14 candidatos numa outra sessão cancelada pela 2ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública.<sup>145</sup>

Em Alagoas, no mesmo ano, o conflito para indicação e nomeação de um conselheiro do Tribunal de Contas envolveu deputados estaduais, forças ligadas ao Ministério Público Especial junto à corte e o governador. Em julho, a Assembleia Legislativa entrou no Supremo Tribunal Federal com a Reclamação 14.173 para cassar liminar do Tribunal de Justiça do Estado que determinara a nomeação de um conselheiro indicado pelo governador. A decisão do TJ ocorrera em mandado de segurança impetrado pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), que reclamava a nomeação de um membro do Ministério

---

<sup>145</sup> Ver a respeito reportagem do jornal *O Estado de São Paulo* sob o título “Primeira-dama do Piauí é eleita para o TCE”, edição de 28/4/2012, p. A8.



Público Especial junto à corte na vaga aberta pela aposentadoria do conselheiro Otávio Lessa de Geraldo Sampaio.<sup>146</sup>

No mesmo ano, a Associação Nacional dos Auditores dos Tribunais de Contas do Brasil (Audicon) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF questionando o fato de o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro não ter a carreira de auditor-substituto de conselheiro. A entidade alegou que, de acordo com a Constituição Estadual, quatro conselheiros devem ser indicados pela Assembleia Legislativa e outros três, pelo governador, sendo um dentre os membros do Ministério Público Especial junto à corte de contas. Argumentou ainda que a indicação do governador deveria ser também para a escolha de um auditor. A liminar pedia mudança nas normas estaduais para garantir o acesso de um auditor aprovado em concurso público de provas e títulos.<sup>147</sup>

Uma crise entre os deputados estaduais e o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), criou um impasse na indicação de um conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, também em 2012. A maioria dos parlamentares apoiava o líder da bancada do PMDB, deputado estadual Jorge Caruso, mas Alckmin preferia indicar o ex-secretário de Habitação e deputado federal Dimas Ramalho (PPS-SP), que também é procurador no Ministério Público do Estado. A bancada do PT, com 24 deputados, chegou a apoiar o PMDB para indicar Caruso. O que estava em jogo era a demora do governo na liberação de emendas e a dificuldade de nomear aliados para cargos de confiança.<sup>148</sup>

Em 2013, os vereadores cariocas apresentaram projeto para mudar a ordem de nomeação de indicação de conselheiros do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. O projeto resultou de uma articulação envolvendo o próprio TCMRJ e o chefe do Poder Executivo municipal, segundo reportagem de página inteira do jornal O GLOBO<sup>149</sup>. A matéria, assinada pelo jornalista Fábio Vasconcellos, dizia: “Pela ordem em vigor, aprovada pela Lei Orgânica em 2011, as próximas três primeiras vagas a surgir devem ser preenchidas por indicação da prefeitura, sendo que duas delas precisam, obrigatoriamente, ser ocupadas por um procurador e um auditor do próprio tribunal. Mas três comissões da Câmara apresentaram uma emenda à Lei Orgânica para que as duas próximas vagas, que serão abertas em 2014 e 2015, em decorrência de aposentadorias, passem a ser de livre nomeação da Casa, sem dar o perfil dos novos ocupantes dos cargos. (...)”

---

<sup>146</sup> Fonte: *Jornal do Commercio*, ed. de 11/7/2012.

<sup>147</sup> Informação da *Agência Estado* veiculada na internet às 19h48m de 13/4/2012.

<sup>148</sup> Ver a respeito matéria publicada pelo jornal VALOR ECONÔMICO, ed. de 22/3/2012.

<sup>149</sup> Publicada sob o título “Manobra por vagas no TCM”, ed. 7/7/2013, p. 18, Editoria Rio do jornal O GLOBO.

O quadro a seguir mostra como o atual critério de indicação dos conselheiros das cortes de contas acaba propiciando a “captura” desses órgãos pelos próprios políticos. Ou seja, numa situação de representação por partidos mais adensados na sociedade, o critério poderia viabilizar, no entanto, que os parlamentares indicassem pessoas de diferentes setores sociais a fim de neutralizar a hipertrofia do Poder Executivo e mesmo os excessos do próprio Poder Legislativo. Mas, os políticos se indicam a si mesmos, principalmente os parlamentares. O quadro foi produzido com base nas informações dos sites dos próprios tribunais. Algumas cortes não estão incluídas porque não fornecem nos seus sites os currículos dos conselheiros.<sup>150</sup>

Em outras palavras, as negociações são inevitáveis entre deputados e governador, ou entre vereadores e prefeito, e muitas vezes difíceis e conflituosas. Mas, o que poderia significar um conflito inerente à diversificação de forças políticas numa democracia revela, na verdade, a disputa entre elites políticas ou a captura do organismo pelos políticos num contexto de ausência de participação da sociedade na escolha desses julgadores das contas públicas. Situação que evidencia, portanto, o que dissemos anteriormente em relação à existência dos tribunais de contas descolados da sociedade.

---

<sup>150</sup> Os tribunais que não disponibilizavam o currículo dos conselheiros em seus sítios são: TCE-AC, TCE-PB, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SP, TCM-BA, TCM-CE, TCM-GO, TCM-PA e TCM-SP. Foram considerados os mandatos exercidos no legislativo federal, estadual ou municipal imediatamente anteriores à assunção do cargo de conselheiro. Constam do levantamento apresentado o currículo profissional de 91 conselheiros (40%) das 231 vagas de conselheiro existentes, sendo que destes 58 (64%) exerceram mandato no Poder Legislativo.

**Quadro 3: Quantitativo de conselheiros que exerceram mandato eletivo antes de assumirem o Tribunal de Contas**

TC*	Ex-parlamentar **	Ex-prefeito	Ex-vice-prefeito	Ex-membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas	Ex - auditor
TCE AL	1	1	-	-	1
TCE AP	1	-	-	-	1
TCE AM		-	-	1	1
TCE BA	4	-	-	1	2
TCE CE	4	-	-	1	-
TC DF	2	-	-	1	1
TCE ES	3	-	-	1	1
TCE GO	4	-	-	-	1
TCE MA	4	-	-	-	1
TCE MG	4	1	-	1	1
TCE MS	3	-	1	1	1
TCE MT	5	-	-	-	-
TCE PA	5	-	-	1	-
TCE PE	3	-	-	1	1
TCE RJ	2	1	-	1	
TCE RS	2	-	-	1	1
TCE SC	5	-	-	1	1
TCE SE	3	-	-	-	1
TCE TO	-	-	-	1	2
TCM RJ	2	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>17</b>

A análise também se aplica ao Tribunal de Contas da União. O órgão possui um plenário de nove ministros, que, de acordo com o artigo 73 da Constituição Federal, são nomeados dentre brasileiros com mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade; que tenham idoneidade moral e reputação ilibada, além de “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”, além de “mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados (...)”.

Eles não precisam, por exemplo, ter diploma de curso superior. Seis são indicados pelo Congresso e três pelo Presidente da República. O mais recente episódio atestando as injunções clientelísticas foi a indicação e nomeação de Ana Arraes como ministra da instituição. O mais rumoroso foi a indicação, há alguns anos, do senador Luiz Otavio, acusado de corrupção, que não chegou a assumir diante de pressões feitas pelos técnicos do tribunal. Embora respondendo a processo no Supremo Tribunal Federal, o parlamentar não foi condenado pela Comissão de Ética do Senado, mas, mesmo assim, diante da repercussão, os parlamentares resolveram não indicá-lo ou aproveitaram a conjuntura para indicar outro apoiado por forças com poder de peso naquele momento.

Mãe do governador de Pernambuco, Eduardo Campos, Ana Arraes protagonizou o noticiário recente sobre o assunto dando conta das articulações do governo federal junto ao Congresso para alçá-la ao cargo. Então deputada federal pelo PSB, fazia parte da base de apoio dos governos Lula e Dilma Rousseff. Outro ministro também tinha exercido mandato até 2011, como é o caso de José Mucio Monteiro Filho. Os demais ministros estão dispostos, politicamente, da seguinte maneira, conforme artigo publicado pelo *Le Monde Diplomatique Brasil*.<sup>151</sup>

Três foram do Partido Democratas (DEM): o ex-deputado federal Aroldo Cedraz; o ex-senador José Jorge e o ex-funcionário do Senado, Raimundo Carreiro. Ana Arraes entrou na vaga aberta pela aposentadoria de Ubiratan Aguiar, que foi deputado federal pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O ministro Augusto Nardes foi deputado federal pelo Partido Progressista e Valmir Campelo, senador pelo PTB. Os três indicados institucionalmente pelo Presidente da República foram Marcos Villaça, por José Sarney; Benjamin Zimler, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso; e Valton Alencar, também nomeado por FHC na vaga do Ministério Público junto ao TCU. Walton e Zymler foram os únicos a ingressar no TCU por concurso público.

O caso do clientelismo político do Estado de São Paulo na indicação dos conselheiros do TCE foi objeto de análise por Abrucio (1998) em seu trabalho sobre a força dos governadores e o papel desempenhado por eles na redemocratização e também por Luiz Azevedo e Adacir Reis (1994). O primeiro lembra que o então governador Luiz Antonio Fleury Filho, eleito pelo PMDB para o quadriênio 1991-1994, detinha, em grande parte, de forma segura, o controle de seis dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

Mesmo com a atribuição de indicação dos conselheiros ser também da Assembleia Legislativa, aliás, a da maioria dos conselheiros, quem os escolheu, na prática, foi o

---

<sup>151</sup> Ver *Le Monde Diplomatique Brasil*, edição de junho de 2009, pp: 6-8.

governador, segundo Abrucio (1998): “Assim ocorreu na escolha do substituto de Orlando Zancaner, quando era a vez de os deputados escolherem um novo conselheiro para o TCE”. Fleury impôs o nome de Fúlvio Julião Biazzi, apesar de os deputados do PTB e do PMDB, os partidos situacionistas, quererem indicar outro nome. (1998: 159).

De acordo com Abrucio (1998), os deputados da oposição e muitos da situação não gostaram e ficaram protelando a votação da indicação no plenário. “Fleury, irritado com a demora, prometeu atender várias demandas clientelistas dos parlamentares da bancada do governo, e dessa forma a Assembleia aprovou com tranquilidade a indicação de Fúlvio Biazzi.” (1998: 159).

Um acordo de paz entre Fleury e o ex-governador Orestes Quércia acabou depois apaziguando as relações tensas entre conselheiros quercistas e o então governador em 1993. Os conselheiros do Tribunal de Contas tentavam neutralizar a excessiva independência de Fleury. Mesmo depois deste período de boas relações entre o órgão e o Poder Executivo, o governador chegou a indicar mais dois conselheiros para o órgão em 1994, obtendo assim o apoio da maioria do plenário do TCE-SP (Abrucio, 1998: 160).

Uma forma simbólica de o Tribunal de Contas mostrar sua suposta “fiscalização” sobre a administração do governo Fleury era mandar para a Assembleia Legislativa paulista a avaliação de contratos irregulares que já não podiam ser mais sustados. Isso porque todos os contratos já haviam sido executados e concluídos. Luiz Azevedo e Adacir Reis (1994) afirmam que “no ano de 1993 foram encaminhados 26 contratos para a apreciação dos parlamentares. Desses poucos contratos remetidos, apenas um ainda estava em andamento, ou seja, apenas um poderia ser sustado. Os demais eram cadáveres administrativos.”<sup>152</sup>

Um ano antes, conforme lembra Abrucio (1994), o conselheiro do TCE Antonio Roque Citadini apontou operações de crédito ilegais, feitas mediante antecipação de receita, mas o governo não foi punido (1998: 160). O elevado crescimento do déficit público do Estado de São Paulo em seu governo teria sido resultado, dentre outros fatores, da falta de fiscalização do Tribunal de Contas (1998: 160).<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Ver AZEVEDO, Luiz & REIS, Adacir. *Roteiro da impunidade: uma radiografia dos sistemas de corrupção*. Scritta. São Paulo, 1994, p. 25, *apud* Abrucio (1994).

<sup>153</sup> Frequentemente, o clientelismo concentrado e compartilhado entre conselheiros do Tribunal de Contas e deputados estaduais se presta para tramitações vagarosas para postergar ou neutralizar punições inevitáveis. Ou para tramitações rápidas dependendo dos interesses envolvidos em determinadas conjunturas. Ele pode explicar, por exemplo, o seguinte episódio como exemplo de tramitação demorada. No contexto da grande repercussão causada pelas denúncias de formação de cartel nas licitações do metrô de São Paulo, o jornal O GLOBO publicou reportagem na edição de 14/8/2013, p. 6, informando que um processo sobre irregularidades num contrato firmado pela Companhia de Trens Metropolitanos (CPTM), se arrastava há 10 anos no Tribunal de Contas do Estado e na Assembleia Legislativa. De acordo com o jornal, um contrato de R\$ 154,67 milhões fora celebrado em 2002 para manutenção de 48 trens. O contrato recebeu três aditivos (em 2003, 2005 e 2007), mas

Marco Antonio Teixeira mostra em sua tese de doutorado (2004) como o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) aprovou as contas do ex-prefeito Paulo Maluf (1993-1996) e reprovou as de Luiza Erundina (1898-1992). O autor procurou compreender os motivos que levaram o plenário a rejeitar três das quatro prestações de contas da gestão petista e a aprovar os quatro anos de Maluf, apesar de as irregularidades terem sido muito semelhantes. O trabalho conclui, dentre outras coisas, que a maioria dos conselheiros havia pertencido a grupos conservadores e que, durante sua administração, Paulo Maluf teria beneficiado o Tribunal de Contas em diversas reivindicações apresentadas pelos conselheiros. Assim, a corte se mostrou mais permeável aos interesses de Maluf em ações que refletiam maior rigor contra os seus adversários.<sup>154</sup>

O exemplo do Estado do Rio de Janeiro ilustra, por sua vez, a *path dependence* marcada pelas “máquinas políticas” (Diniz, 1982) do *chaguismo*<sup>155</sup> e depois a subsequente máquina do atual PMDB. Assim como os arranjos formadores dos tribunais de contas dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro plantaram elementos que permaneceram em sua cultura burocrática até os dias atuais<sup>156</sup>, o jogo político do passado também fez suas raízes no seu corpo deliberativo (conselheiros). Mesmo após se retirar da cena política estadual, o *chaguismo* exerceu influência até pelo menos a década de 1990, isto é, mesmo após as mudanças oriundas da Constituição de 1988. Sua “máquina política” foi substituída por outras máquinas vinculadas aos governadores que assumiram o poder político no Estado com a redemocratização do país.

Associando o conceito de “clientelismo concentrado” (Santos)<sup>157</sup> à análise que Eli Diniz (1982) faz da máquina *chaguista* no Estado do Rio de Janeiro, depreendem-se alguns aspectos que compõem o tipo de *path dependence* do Tribunal de Contas do Estado. O clientelismo político, um dos traços que marcam a história do TCE-RJ, assim como o de

---

só foi julgado irregular em 2007 pelo TCE, que o encaminhou à Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa. O caso passou pela relatoria de nove deputados e ficou tramitando durante cinco anos no Poder Legislativo, que o enviou ao Ministério Público em novembro de 2012. De acordo com o jornal, “apenas com o deputado Bruno Covas (PSDB), neto do ex-governador Mário Covas, um dos relatores, o processo permaneceu de novembro de 2007 a fevereiro de 2009 e foi devolvido à Comissão sem parecer.”

<sup>154</sup> TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (2004). *Entre o técnico e o político: o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o controle financeiro das gestões de Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1994-1996)*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

<sup>155</sup> Alusão ao ex-governador Chagas Freitas.

<sup>156</sup> Uma burocracia técnica de caráter weberiano se formou no TCE-RJ somente após a Constituição de 1988. O primeiro concurso foi realizado em 1993. Em 1982 houve um concurso, mas não nos moldes da obrigatoriedade imposta pelas novas regras de contratação no serviço público a partir de 1988. Quando foi promulgada a atual Constituição, quem estava no serviço público nos cinco anos anteriores a 1988 foi integrado aos quadros do órgão, assim como aconteceu em diversos outros setores da administração pública. Ou seja, até pouco tempo atrás, muitos servidores antigos ainda conviviam com os funcionários aprovados em concurso, situação que foi se modificando ao longo dos anos na medida em que as pessoas foram se aposentando. Mas, muitos ritos e práticas processuais, além de procedimentos e estruturas burocráticas, datam de décadas. O último concurso foi realizado em 2012.

<sup>157</sup> Ver capítulo 1.

outras instituições brasileiras, desde a 1ª República, mantêm-se até os dias de hoje. Uma trajetória que se estendeu pelas décadas de 1970 e 1980. Diniz (1982) observa a respeito das máquinas políticas:

“(...) Para além da maior ou menor centralização alcançada pela estrutura interna de poder, as máquinas apresentam em comum um forte componente de lealdade e dependência pessoal que vincula os quadros à organização e seus dirigentes. (...) Na medida em que as máquinas se apresentam como partidos no poder, os benefícios distribuídos incluem tanto posições na hierarquia interna, quanto empregos e cargos na administração local. (...) Outra função crucial para sua sobrevivência e expansão refere-se à mediação política, pela qual a máquina estabelece uma ponte entre as necessidades e demandas das clientelas individuais ou grupais e os órgãos públicos encarregados da administração municipal e estadual. (...)” (1982: 42-43).

A análise da autora sobre a máquina *chaguista* do Rio de Janeiro dos anos 70 reforça o argumento do presente trabalho. Diniz apresenta uma tabela (1982: 99) mostrando a relação de nomes dos membros da Comissão Executiva do MDB (partido controlado então por Chagas Freitas) do antigo estado da Guanabara (1969 a 1975) e do novo estado do Rio de Janeiro, após a fusão (1975/1979).

Mesmo com o fim do *chaguismo*, pelo menos três membros egressos da Comissão Executiva do MDB daquela época ainda exerciam na década de 1990 o cargo de conselheiros no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: Erasmo Martins Pedro, Paschoal Cittadino e Reynaldo Santana. Este último chegou a exercer a presidência do órgão num determinado período daquela década.

Além destes, o ex-secretário de Finanças do governo Chagas Freitas, Heitor Brandon Schiller, também foi nomeado conselheiro do Tribunal de Contas, chegando a atuar também nos anos 1990. Cláudio Moacyr, outro político membro da mesma Comissão Executiva, líder do MDB na Assembleia Legislativa em 1974, chegou a ser nomeado, nos anos 90, para o Conselho de Contas dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. O órgão teve existência brevíssima, nem chegou a funcionar, em meio a muita controvérsia na opinião pública sobre a necessidade de sua criação, sendo extinto por emenda constitucional em 1991.

O órgão fora criado pela Constituição estadual de 1989, durante o governo de Moreira Franco (1986-1990). Foi extinto dois anos depois por emenda constitucional. Por decisão judicial, porém, mesmo extinto, a folha de pagamento de seus quadros foi incorporada à folha do atual tribunal, transformando esse seletivo grupo numa elite fantasma em disponibilidade vitalícia. Assim, a *path dependence* do atual Tribunal de Contas pode ser resumida na sugestiva metáfora de “quatro tribunais num só”, experiência talvez única no país, considerando o lastro histórico da cidade do Rio de Janeiro como antigo Distrito Federal.

Trata-se da história de um passado que não passou totalmente. O tribunal atual reúne ao mesmo tempo o arcaico e o moderno: aspectos remanescentes do Tribunal de Contas do

antigo Distrito Federal; do Tribunal de Contas do antigo Estado da Guanabara; do Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio de Janeiro e do natimorto Conselho de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro.

De acordo com a Lei Complementar 63 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), de 1990, alterada em 15 de janeiro de 2009 por outra lei complementar, a de número 124, dois conselheiros são escolhidos pelo governador, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo um entre os membros do Ministério Público Especial junto ao TCE, indicado em lista tríplice pelo tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e cinco são escolhidos pela Assembleia Legislativa. Ou seja, dos sete conselheiros, somente um é de livre indicação do chefe do Poder Executivo e, mesmo assim, com aprovação do Parlamento.

Os conselheiros têm a mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos desembargadores do Tribunal de Justiça, sendo processados e julgados, no caso de crimes comuns e nos de responsabilidade, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça. Se havia um clientelismo determinado por um jogo de forças, cujas peças estavam sob o comando do Poder Executivo, pode-se questionar se agora não há outro tipo de clientelismo, ou melhor, um “clientelismo compartilhado”, por assim dizer, entre as forças do Executivo e do Legislativo.

Além disso, se há uma injunção clientelista na indicação por parte do Poder Legislativo, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro foram conselheiros indicados pelo parlamento estadual – Sérgio Quintella e José Gomes Graciosa – que, ao exercerem a presidência da corte de contas, empreenderam as mais importantes mudanças modernizadoras da organização na década de 1990 e na primeira metade do decênio seguinte.<sup>158</sup> Aluisio Gama também fora uma indicação da Assembleia Legislativa, mas seu apoio maior era do então governador Leonel Brizola.

---

<sup>158</sup> Os tribunais de contas brasileiros vêm sofrendo mudanças exógenas e endógenas. As primeiras aconteceram independentemente de quem estava ou está na direção desses órgãos, tais como as oriundas da própria Constituição em vigor, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Licitações, da Lei de Inelegibilidades, além de outros instrumentos legais que lhes conferiram maiores atribuições e fortalecimento institucional. Além disso, outra situação é decorrente do Programa de Modernização do Controle Externo de Estados, Municípios e Distrito Federal (PROMOEX), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com aval do Governo Federal. Já as mudanças endógenas são aquelas que aconteceram por iniciativa dos dirigentes desses órgãos, independente das exógenas ou articuladas com elas. No caso do Rio de Janeiro são vários os exemplos de ações inovadoras, mesmo partindo de dirigentes com origem política, como é o caso de Aluisio Gama e José Gomes Graciosa, ambos ex-prefeitos e ex-deputados estaduais. Os dois continuam exercendo o cargo de conselheiro. Já Sérgio Quintella, também indicado pelo Poder Legislativo, é empresário e se aposentou em 2005. Independente e até mesmo antes do PROMOEX, Graciosa e Quintella foram os presidentes que mais fizeram avançar o TCE, com inovações nos mecanismos de controle externo, tais como a adoção de ferramentas de Tecnologia da Informação, criação de setores para a fiscalização do comportamento da receita, auditorias de obras, escola de contas, sistemas integrados de gestão, auditoria de sistemas, auditorias em administração hospitalar, plano de cargos e salários e a instituição de uma procuradoria própria para acompanhamento das cobranças junto ao Poder Judiciário e/ou na Procuradoria da Dívida Ativa, dentre outras medidas.



Quintella e Graciosa foram os únicos que não tiveram máquinas políticas como “madrinhas”. Todos os demais atuais conselheiros, com exceção de Julio Rabelo (Aluisio Gama, Marco Antônio Alencar, Jonas Lopes de Carvalho Junior, José Maurício de Lima Nolasco e Aluisio Neves) tiveram forte apoio dos governadores articulados com suas maiorias no Poder Legislativo. Julio Rabelo, oriundo do Ministério Público Especial junto ao TCE<sup>159</sup>, assumiu a vaga de conselheiro aberta pela aposentadoria de Sérgio Quintela em 2005.

Sem nunca ter exercido mandato, mas conhecedor do processo legislativo, Aluisio Neves, apadrinhado pelo então presidente da Assembleia Legislativa, Jorge Picciani (PMDB), e pelo governador Sérgio Cabral, entrou na vaga aberta pela aposentadoria de José Nader em 2010. Neves fora chefe de gabinete da presidência da Assembleia Legislativa, colaborador próximo tanto de Picciani como de Cabral, um ex-deputado estadual e ex-senador.

Assim como os governadores foram e são peças-chave na trajetória republicana e também no processo de redemocratização, foram e continuam sendo para a configuração política e institucional do comando dos tribunais de contas estaduais. Isso, apesar das novas regras impostas pela Constituição de 1988 no que se refere ao critério de escolha dos conselheiros, isto é, no tocante ao fato de a maioria deles ser indicada pelo Poder Legislativo.

Abrucio (1999: 171) observa que os governadores exerceram influência crucial, por exemplo, dentre outras situações, sobre as regras elaboradas pela Constituição de 1988, sobretudo em relação à “descentralização tributária e isenções fiscais, distribuição de competências e estruturação do poder político-administrativo no nível estadual”. Assinala o autor que:

(...) no que diz respeito à questão político-administrativa, cabe lembrar dois aspectos: o papel outorgado aos tribunais de contas dos estados, extremamente favorável aos governadores, e a criação de regras convidativas à multiplicação dos municípios, outro ponto que ajudou os chefes dos Executivos estaduais a construir suas redes políticas. (1999: 171)

Com efeito, ao longo da década que inclui a Constituição de 1988 e a seguinte, os governadores eleitos Leonel Brizola (1983-1986 e 1991-1994), Marcelo Alencar (1995-1998) e Anthony Garotinho (1999-2002 e 2003-2006, período da governadora Rosinha Garotinho, sua mulher) exerceram forte influência na indicação de conselheiros do Tribunal de Contas, continuando com as práticas similares à da tradição da política local dominada antes pelo *chaguismo*.

<sup>159</sup> O Ministério Público Especial é uma espécie de “Ministério Público de Contas”, sendo similar ao Ministério Público Estadual, mas funcionando exclusivamente nos processos julgados pelas cortes de contas. Sua estrutura está inserida no órgão e seus procuradores trabalham na própria sede do TCE, com seu procurador-chefe tendo assento no plenário ao lado dos sete conselheiros. Formalmente, o MPE é independente, porém, tanto do próprio tribunal como do Ministério Público Estadual.

Brizola colocou no TCE José Gomes Talarico, Paulo Ribeiro, Aluisio Gama e, de forma indireta, José Nader, político de Barra Mansa, ex-deputado estadual e ex-presidente da Assembleia Legislativa. Este rompera com Brizola, sendo expulso do PDT e ficou sem partido durante dois anos no exercício da presidência da Assembleia. Depois, Brizola e Nader fizeram acordo, e o parlamentar foi nomeado conselheiro do TCE por Nilo Batista, vice-governador que assumiu o governo quando Brizola se desincompatibilizou para concorrer à Presidência da República. Nilo Batista o nomeou em 1994, mas Nader, acusado de corrupção, assumiu somente quatro anos depois, em meio a ações e manifestações que tentavam impedir sua posse.

Já Marcello Alencar conseguiu transformar em conselheiro do TCE seu filho, o também deputado estadual Marco Antonio Alencar (então no PDT), que exerceu mandato na mesma época de José Nader (PDT e depois sem partido) e do também deputado José Gomes Graciosa (PMDB), ambos indicados para a corte de contas pela Assembleia Legislativa no fim de 1996. Embora a indicação de Marco Antonio fosse da quota da Assembleia Legislativa, inegável a influência exercida por seu pai, então governador. Nos bastidores políticos fluminenses é notória a versão de que Marcelo Alencar nomeou e exerceu influência para que também Graciosa fosse para o TCE, num jogo de xadrez inevitável a fim de impedir que o ex-prefeito de Valença fosse eleito presidente da Assembleia Legislativa.

Sérgio Cabral Filho, então presidente da Alerj, costurou a nomeação de Graciosa junto ao governador. Graciosa, então primeiro-secretário da Casa, com habilidade e forte apoio dos deputados para suceder Sérgio Cabral Filho na presidência, foi eleito conselheiro do TCE por 68 dos 70 votos da Assembleia. Pode-se depreender daí que Graciosa foi um dos únicos conselheiros sem padrinho. Ex-vereador, ex-prefeito de Valença, deputado estadual por dois mandatos, foi parar no Tribunal de Contas porque os mais fortes do jogo político daquele momento – meados do governo Marcello Alencar (1996 e 1997) – não o queriam como presidente da Assembleia Legislativa.”<sup>160</sup>

O governador tucano indicou ainda para o TCE o advogado José Maurício de Lima Nolasco, um dos seus colaboradores na administração estadual. Sem experiência como político ou parlamentar, exerceu cargos no antigo Banco do Estado do Rio de Janeiro

---

<sup>160</sup> Graciosa assumiu o cargo de conselheiro em 1997 quando o Tribunal de Contas era presidido por Aluisio Gama. Foi na presidência de José Graciosa (em três mandatos consecutivos de 2001 a 2006) que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro rejeitou em 2003, pela primeira e única vez na história, as contas de um governador do estado. O parecer prévio contrário emitido pelos conselheiros, no entanto, foi rejeitado depois pelo plenário da Assembleia Legislativa, que acabou aprovando as contas. Estas eram do exercício de 2002, quando foram governadores Anthony Garotinho e Benedita da Silva. Garotinho se desincompatibilizara para concorrer à presidência da República, e Benedita exerceu o restante do mandato. O tribunal emite parecer prévio sempre no ano subsequente ao exercício analisado. Cinco anos antes, logo depois de assumir o cargo no TCE, Graciosa protagonizou outra situação considerada polêmica ao criar dificuldades, como conselheiro relator, às iniciativas do então governador Marcello Alencar para privatizar a Companhia de Águas e Esgotos (CEDAE), que acabou não acontecendo.

(Banerj), extinto no programa de privatizações, e na Companhia de Águas e Esgotos (Cedae). Foi presidente do tribunal em dois mandatos de 2007 a 2010.

Já Anthony Garotinho indicou para o Tribunal de Contas seu chefe da Casa Civil, o advogado Jonas Lopes de Carvalho Junior, numa situação considerada controversa. A vaga seria do Ministério Público Especial junto ao TCE, ou do Ministério Público Estadual, uma vez que o MPE funcionava de maneira anômala no tribunal, com apenas três integrantes originários do próprio órgão e quatro outros integrantes do MP estadual. Uma emenda alterou a Constituição estadual a fim de assegurar que, no caso da vaga em questão, a vez de indicação seria do chefe do Poder Executivo. Ou seja, os deputados estaduais mudaram a Constituição Estadual para justificar a indicação de Jonas Lopes, hoje exercendo a presidência do Tribunal de Contas desde janeiro de 2011.

Independente da prerrogativa de um ou outro Poder, isto é, mesmo quando a indicação cabe ao Legislativo, é inegável a influência exercida pelos governadores na escolha dos conselheiros do Tribunal de Contas. Isso, na perspectiva da sua atuação política e administrativa, em termos presentes e futuros. Vale dizer, na condição de articulador político e eleitoral de uma rede envolvendo prefeitos e vereadores dos municípios que são ao mesmo tempo seus cabos eleitorais e jurisdicionados do Tribunal de Contas.

Quando não é a oportunidade de exercer a prerrogativa da indicação, ele pode não nomear o indicado pelo Poder Legislativo. A nomeação, esta sim, é sempre de sua prerrogativa, que permite, por exemplo, a procrastinação do processo de preenchimento da vaga, causando impasse ou crise institucional. Não se trata de um poder institucionalizado de veto no sentido clássico desse termo, mas funcionando efetivamente como veto. Ele pode não nomear, mas também não pode fazer a indicação, atribuição do Poder Legislativo quando a vaga é da cota dos deputados. Acrescente-se a isso o fato de todos esses governadores também conseguirem formar ampla maioria no Parlamento durante o exercício do seu mandato.

Para além da controvérsia sobre se as indicações partidárias afetam ou não as decisões do plenário dos tribunais de contas – algo difícil de comprovar de forma genérica –, o importante para o presente trabalho é evidenciar o caráter clientelístico das indicações. Conforme dissemos, tanto isso valendo para o TCU como ainda mais para as cortes das unidades subnacionais, onde o clientelismo político é mais arraigado. Se não afetam as decisões dos que depois se transformam em ministros e conselheiros, por que tamanho interesse e cuidado em escolher nomes estratégicos tanto por parte do Congresso como da

Presidência da República, no caso do TCU, e por parte dos governadores como das assembleias legislativas, no caso das cortes estaduais?

A resposta ingênua dá conta de que a indicação é um “presente” em troca de serviços já prestados ao longo da vida política, sendo assim os indicados “presenteados” com uma situação funcional confortável, com boa remuneração, status, regalias e uma aposentadoria confortável. Na verdade essas indicações têm a ver, a nosso juízo, com uma situação muito especial do Tribunal de Contas como instituição política peculiar no que diz respeito a um tipo de controle e fiscalização que mistura mecanismos simbólicos e coercitivos. Estes, normalmente, são usados por diferentes forças do Estado como um todo, e não só pelo Poder Executivo, nos conflitos em disputas por recursos e/ou políticas públicas.

Exemplo dessa mistura simultânea entre simbologia e poder efetivo de coerção é, de um lado, o fato de o tribunal ser um mecanismo legitimado constitucionalmente para tornar públicas situações denunciando malversação de dinheiro público, mesmo que o Estado não consiga recuperar recursos desviados por irregularidades e corrupção. Isso, em caso de superfaturamento, contratos ilegais, recebimento de propina, não comprovação de serviços prestados, obras abandonadas etc. São ações que podem embasar procedimentos do Ministério Público, por exemplo, para denúncias em processos penais. De outro, o tribunal servindo como mecanismo que serve de base para a Justiça Eleitoral tornar inelegíveis aqueles cuja prestação de contas foi rejeitada pelo órgão, mesmo que os responsáveis não devolvam ao erário recursos desviados e consigam se candidatar mediante expedientes junto à própria Justiça Eleitoral ou em outros fóruns judiciais.

Na verdade, o critério de indicação dos ministros é aspecto estratégico do desenho institucional no que diz respeito à atribuição de responsabilidades e ao que a literatura institucionalista chama de “moralidade institucional” de uma instituição política, e não de uma organização meramente técnica vítima da política. Insistimos que o Tribunal de Contas é uma instituição política, com todas as technicalidades do objeto de sua atividade-fim, com base nos diversos problemas discutidos ao longo da presente tese e que acabam se interconectando no seu desenho institucional, tais como relações federativas, mecanismos eleitorais proporcionais, sistema partidário, atribuições políticas intergovernamentais etc.

Entretanto, a nosso juízo, ambos esses elementos do simbolismo e da coerção não são exclusivos só das ações dos dirigentes das cortes de contas de forma isolada, sempre a partir da discricionariedade desses dirigentes. Esses fatores estão também “imbricados” nas ações das forças envolvidas que resultam na indicação desses dirigentes. Em outras palavras, não só os dirigentes das cortes são responsáveis por seus julgamentos, mas também forças que

interagem no contexto onde estão inseridos esses organismos, o mesmo valendo para a “moralidade institucional” que implica a “moralidade” dos chefes dos poderes Executivo e Legislativo e de outros atores *ad hoc* e conjunturais.

Longe de se sugerir que os dirigentes sejam meros fantoches ou vítimas dessas forças, mas sim também que eles mesmos se transformaram também em forças com seus interesses específicos no processamento dos conflitos diversos, isto é, tendo “cálculo político” próprio em seus julgamentos. Isso quer dizer que o relativismo do fortalecimento do Tribunal de Contas a partir de 1988 tem a ver mais com um fortalecimento de seus dirigentes como atores autônomos nos embates entre políticos e burocratas, e não um fortalecimento para a cidadania; não, portanto, um revigoramento institucional dos seus mecanismos coercitivos engendrados e consolidados por um movimento que acontecesse de baixo para cima da sociedade.

O reforço da consolidação desses dirigentes como mais um ator político singular, dotados de autonomia relativa face aos seus padrinhos, é sua própria origem na carreira política, como vereadores, deputados, senadores, secretários de estado, etc., condição que lhes conferiu ciência e experiência de articulação no sistema político como um todo. Como sinaliza o senso comum entre alguns setores, o contraponto a essa situação é a sugestão de que eles então não fossem indicados politicamente, mas alçados ao cargo por concurso público. Entretanto, não existem evidências de que técnicos concursados, tais como advogados, contabilistas, economistas e outros profissionais de nível superior, que não tivessem experiência de agentes políticos, resolvessem o problema mantidas as atuais condições das demais institucionalidades do contexto em que as cortes estão inseridas. Contexto esse de uma *path dependence* não só desses órgãos, mas de outras áreas do Estado.<sup>161</sup>

Além disso, outro importante fator evidencia a transformação das cortes de contas em novos atores políticos para além de sua submissão às forças hegemônicas locais. Trata-se da potencialidade de articulação nacional ou regional entre esses órgãos fiscalizadores para avaliações de programas de políticas específicos e comuns às unidades federativas, independente da influência dos governadores ou deputados estaduais. Isso vem acontecendo no contexto da convocação dessas cortes para a fiscalização do cumprimento da LRF a partir

---

<sup>161</sup> O argumento recorrente sugere concurso público para conselheiros das cortes de contas e ministros do TCU como solução para minimizar ou acabar com o clientelismo e a corrupção nesses órgãos. Mas, se concurso público fosse solução garantida para esses problemas, o governo federal não teria expulsado mais de 3.500 servidores em nove anos (de 2003 a 2011) – a maioria por envolvimento em corrupção. Em 2011, foram expulsos 564. Dos demitidos, 433 eram funcionários efetivos, 57 ocupavam cargos em comissão e 38 tiveram as aposentadorias cassadas. As informações são de um levantamento da Controladoria Geral da União (CGU) publicado pelo jornal O GLOBO em reportagem intitulada “Em 2011, expulsão recorde de servidor federal”. De acordo com o jornal, “as punições vêm sendo crescentes: em 2010, foram 521 expulsões e, em 2009, 438. Desde 2003, 3.533 servidores federais foram punidos dessa forma, sendo 3.013 demissões, 304 destituições de cargos comissionados e 216 cassações de aposentadorias. O motivo mais frequente das expulsões foi o uso do cargo para obter vantagens, com 1.887 casos, ou 31,7% do total.” (edição de 7 de janeiro de 2012, p. 14)

do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Municípios e Distrito Federal (PROMOEX). Ainda que possa ser objeto de controvérsia a visão gerencial de políticas públicas desse programa, conforme discutiremos no próximo capítulo, os tribunais começaram a realizar auditorias operacionais de desempenho que lhes conferem esse caráter de avaliador de políticas públicas para além da mera fiscalização do cumprimento da lei.

Dois exemplos de articulação nacional dos tribunais de contas nos últimos anos, algo inédito até recentemente, são as auditorias feitas na área da educação e um seminário sobre desenvolvimento econômico regional. A primeira, realizada por 27 tribunais de contas, constatou a ausência de diagnósticos para a definição das necessidades de capacitação de professores do ensino fundamental da rede pública de todo o país. O sumário executivo com os resultados foi apresentado em 2009, durante encontro nacional coordenado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), realizado na sede do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em Brasília. A apresentação dos resultados foi feita para representantes dos tribunais, do PROMOEX e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em março de 2013, os tribunais de contas de todo o país realizaram simultaneamente em 22 capitais o seminário “Os Tribunais de Contas e o Desenvolvimento Local”. O objetivo foi discutir a aplicação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar 123/2006), que assegura tratamento jurídico diferenciado às microempresas em aquisições de produtos e contratação de serviços pelo poder público. O encontro contou com representantes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB), do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), da Frente Nacional dos Prefeitos e da Confederação Nacional dos Municípios.

Um debate sobre eventuais mudanças no critério de indicação dos dirigentes das cortes não pode prescindir, a nosso juízo, da articulação de mecanismos de participação da sociedade para definir quem deve ser julgador de contas públicas. Mesmo com o atual critério em vigor, duas questões merecem ser consideradas. Em primeiro lugar, o aspecto que diz respeito à visão equivocada do senso comum de que o Tribunal de Contas pertenceria ao Poder Legislativo, do qual seria seu “braço auxiliar” no sentido de subalterno. Em segundo, uma visão nova que pode ser exemplo de maior participação de diferentes atores da sociedade no processo de indicação de ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais, mesmo com a manutenção do atual critério. O fato de os parlamentares terem a prerrogativa da maior parte de indicação dos ministros e conselheiros não significa que as vagas devam ser preenchidas por eles.

Esta visão foi manifestada pela União dos Auditores Federais de Controle Externo, entidade representativa dos auditores do Tribunal de Contas da União (TCU). Através de sua revista AUDITAR (n.2, abril de 2011), os auditores federais lançaram uma campanha com o nome *Indique Seu Candidato a Ministro*. O movimento procurou mobilizar diferentes setores para indicar à Câmara dos Deputados um nome para preencher a vaga do ministro do Tribunal de Contas da União, que se aposentou em julho daquele ano e que acabou depois sendo ocupada por Ana Arraes, mãe do governador Eduardo Campos, por indicação de Lula e Dilma.

Como dito acima, embora seis dos nove ministros sejam indicados pelos parlamentares, a Constituição não obriga que as vagas devam ser preenchidas por deputados ou senadores. Ou seja, os auditores não questionavam o critério de escolha, mas o evento serviu de exemplo para mostrar que outros segmentos da sociedade podem influenciar na composição dos tribunais de contas dentro das regras estabelecidas.<sup>162</sup> O texto da reportagem da revista AUDITAR sinaliza algo que pode ser uma novidade na discussão sobre o tema: “Como iniciativa inédita nos 118 anos de existência do TCU, o processo *Indique Seu Candidato a Ministro* está mobilizando todo o corpo técnico do Tribunal em torno de um debate que, até pouco tempo, a grande maioria não sabia ser possível.” (p. 26, edição abril 2011).

A partir da análise dos problemas postos pela teoria política contemporânea e da recente trajetória do TCU e dos tribunais de contas estaduais, sobretudo, os de São Paulo e Rio de Janeiro, podemos concluir sobre a existência de uma similaridade de determinado aspecto no tocante às relações entre Executivo e Legislativo no plano federal e estadual. Esse aspecto diz respeito ao forte papel do Executivo. Da mesma forma que o Poder Executivo acabou tendo uma preponderância na agenda de políticas sobre o Legislativo, apesar da recuperação das prerrogativas do Congresso na redemocratização do país, o primeiro também acabou, no plano estadual, a ter forte influência na indicação dos conselheiros da corte de contas. Isso, mesmo com a recuperação das prerrogativas básicas dos parlamentares, que passaram a indicar a maioria dos julgadores das contas públicas e o governador, com a restrição de indicar apenas um.

A letra da lei é uma coisa, mas a prática tem sido outra. A experiência concreta mostra que governador e deputados se articulam para indicar e nomear os conselheiros. Se há uma

---

<sup>162</sup> Após um mês de votações no evento promovido pela AUDITAR, o auditor Rosendo Severo dos Anjos foi escolhido pela categoria entre quatro finalistas. Os auditores deixaram o processo aberto para a participação de qualquer cidadão, com a condição de que os candidatos declarassem estar em dia com as exigências previstas na Lei Complementar nº 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que alterou a Lei Complementar 64/1990 (Lei das Inelegibilidades). Participaram acadêmicos, líderes da sociedade civil e parlamentares, como o deputado federal José Antônio Reguffe (PDT), a ex-senadora Marina Silva (PV) e o senador Demóstenes Torres (DEM), dentre outros.

captura do Tribunal de Contas pelos parlamentares, difícil afirmar se isso atende somente a interesses particularistas de políticos, sobretudo os parlamentares. O clientelismo não impediu, por exemplo, importantes transformações das cortes de contas como instrumentos de *accountability horizontal*. As evidências disso relacionam-se às mudanças empreendidas por alguns dirigentes das cortes de contas, independentemente de determinações constitucionais.

#### **4.4 - Socialização congruente: adaptação da *accountability horizontal* para uma “República inacabada”**

Duas características importantes marcam as relações do Tribunal de Contas com a sociedade acerca do que determinada visão institucionalista chama de socialização congruente (Offe). São distintas, mas não contraditórias entre si em relação ao que podemos chamar de adequação e inadequação da instituição ao seu entorno social<sup>163</sup>. Difícil afirmar, por exemplo, se a instituição corresponde ou não às expectativas da sociedade, pois a apuração destas expectativas seria muito complexa num contexto em que o Tribunal de Contas é praticamente desconhecido por diferentes segmentos da população e até mesmo por atores do próprio sistema político.

Mesmo algumas expectativas manifestadas nos meios de comunicação fazem parte de conflitos corporativistas e/ou políticos entre atores que ou querem diminuir os poderes da instituição ou procuram ter maior espaço de poder dentro dela. Além disso, constituição simbólica não significa que a instituição não funcione e não consiga inibir e/ou corrigir situações contrárias ao interesse público, melhor dizendo, situações relativas à correta aplicação dos recursos obtidos coercitivamente dos cidadãos através dos impostos.

Pode-se dizer que há uma adequação e uma inadequação. Em primeiro lugar a inadequação: trata-se da expectativa frustrada, histórica, no que diz respeito à falta de poder de execução de suas próprias decisões. Os tribunais de contas não podem executar seus julgamentos, conforme explicaremos adiante. Em decorrência do seu desenho institucional inserido na estrutura maior do aparato estatal e do sistema político, apenas um pequeno montante de recursos desviados retorna aos cofres públicos após as auditorias do órgão de controle externo. Situação crônica e estrutural, isto é, não resultante da inapetência, desídia ou de algum evento anômalo surgido em algum momento de sua trajetória. Trata-se do elemento mais visível e palpável de sua realidade. A instituição não estaria adequada, portanto, a uma

---

<sup>163</sup> Ao usarmos a expressão entorno social, referimo-nos tanto ao aparato burocrático do poder público, bem como o sistema político com todos os seus elementos constitutivos, tais como legislação eleitoral, normas partidárias, relações federativas, sistema de governo etc., além dos elementos que estão situados fora das burocracias, vinculados ou não diretamente ao Estado, tais como organizações não governamentais da sociedade civil, sindicatos, conselhos profissionais, corporações, empresas do setor produtivo, universidades, etc.



expectativa básica relacionada à sua missão principal. Em outras palavras, ela não estaria “congruente” com seus objetivos.

Em segundo lugar, a adequação, que é o lado menos visível a olho nu, isto é, difícil de ser detectado apenas pela leitura dos jornais. Apesar da suposta inadequação, os tribunais de contas têm exercido importante papel para impedir irregularidades e/ou para alertar sobre eventuais problemas de mau uso do dinheiro público, além de suas ações de capacitação e orientação dos administradores públicos. O senso comum não consegue, porém, apreender a adequação tanto nessas questões que são pouco divulgadas ou divulgadas em contextos de disputas políticas, como também a adequação ao próprio sistema político em seus aspectos culturais, costumes e tradições, além de suas ações, regras e procedimentos formais e informais.

Trata-se da congruência do tribunal às complexidades do Estado brasileiro contemporâneo. O Tribunal de Contas é mais um mecanismo de controle dentre outros. Essa congruência se refere à sua compatibilidade com o sistema político e estatal no que concerne à existência de uma diversidade de controles por parte de diferentes atores que detêm o poder político e administrativo em diferentes níveis federativos e suas burocracias.

Uma instituição, enfim, inadequada em face de uma expectativa de um conjunto de atores situados dentro e fora da máquina pública. Todavia, perfeitamente adequada para um sistema político que procura, mediante avanços, recuos e paradoxos, alcançar e garantir princípios republicanos. Em outros termos, uma instituição adequada para a nossa “república ainda inacabada”, para usar os termos de Raymundo Faoro (2007). Longe de ser uma constatação contemporizadora sobre mazelas e virtudes do Tribunal de Contas, trata-se de ajustar as lentes para esquadriñar o organismo dentro da estrutura institucional mais ampla.<sup>164</sup>

Nesse sentido, como veremos no capítulo seguinte, especificamente sobre Lei de Responsabilidade Fiscal, a sociedade brasileira não precisou empreender mudanças radicais para se ajustar a demandas transformadoras exógenas e endógenas no contexto de parte da reforma do Estado no fim da década de 1990. Não precisou instituir novas formas de controle e fiscalização dos gastos públicos. Os tribunais de contas já constituíam e constituem maquinarias burocráticas estruturadas para se adequar a eventuais mudanças. As evidências disso podem ser buscadas na adaptação desses organismos para os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso, bastou uma lei complementar e não uma nova Assembleia

---

<sup>164</sup> Conforme enfatizamos no primeiro capítulo, a presente tese propõe uma análise, obviamente não exaustiva, cujo método privilegia os nexos institucionais do objeto com a estrutura institucional mais ampla do Estado, e não a instituição de forma isolada. Em outras palavras, trata-se de uma abordagem contextualista.

constituente ou uma nova legislação que mudasse, por exemplo, o critério de indicação e nomeação dos dirigentes dos órgãos de controle externo.

Não que as cortes de contas devam permanecer como estão num futuro de transformações institucionais. Sim que o Tribunal de Contas vem servindo para atender, por exemplo, de forma questionável ou não, a uma das principais demandas relacionadas ao que se considera como reforma do Estado – no caso, especificamente, do ajuste fiscal. Parece-nos uma adequação mais por pressão de forças exógenas e menos por iniciativa de forças locais, mais “embaixo”, vinculadas às elites regionais e às próprias cortes de contas.

Uma terceira característica é a constitucionalização simbólica do controle externo em geral, que, embora parecendo algo pejorativo por aproximar o Tribunal de Contas da ficção, na verdade o insere no mesmo nível das demais situações nas quais legislações diversas, mesmo sem efetivo poder coercitivo em muitas situações, acabam cumprindo função relevante do ponto de vista pedagógico e do papel de reforço do poder de Estado como um todo. Se essa característica mantém privilégios, faz permanecer também a noção da importância e da necessidade da existência de diferentes instituições políticas que constituem o Estado brasileiro contemporâneo.

Antes de mostrarmos alguns dados e números que evidenciam um dos lados da questão, que é a “socialização incongruente” do Tribunal de Contas, porque não atendendo às expectativas do entorno social, algumas considerações teóricas se fazem necessárias. Elas são importantes, inclusive, para a opção deliberada de se analisar o Tribunal de Contas como instituição e não como simples organização ou ainda “órgão estatal” que precisasse ser modificado interna e isoladamente para poder ser “congruente” com as expectativas da sociedade. Distinções que não podem ser feitas de forma arbitrária, mediante a utilização apenas de técnicas jurídicas.

Essa análise não é isenta de problemas, reconhecemos, conforme discutimos ao longo da presente tese, no que se refere, sobretudo, à identidade da corte de contas – se devendo ou não pertencer ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário, bem como se devendo ou não ser um tribunal meramente técnico, administrativo ou político. Qual teoria comportaria a verdade última ou mais satisfatória sobre esse aspecto, se é que se pode falar nesses termos?

De acordo com Claus Offe (2003), as instituições dependem do conhecimento e do consentimento tácito de “terceiros” que não estão envolvidos diretamente na interação específica que regula a instituição. “As instituições (...) constituem acordos sociais desenhados para resolver conflitos potenciais”. (2003, pp: 256-257). Ao comportar

parâmetros normativos e cognitivos, as instituições apresentariam duas características básicas para serem viáveis. A primeira diz respeito à qualidade de preceptoria no sentido de que bons cidadãos conformam boas instituições da mesma maneira que estas geram bons cidadãos. A segunda é classificada pelo autor como a qualidade de socialização congruente, vale dizer, funcionar adequadamente para cumprir com sua tarefa e missão compatíveis com os recursos envolvidos na sua interação com os atores.

Essas dimensões corresponderiam ao que Offe (2003) chama de “socialização interna e eficácia externa”, ou de “consolidação de crenças, de um lado, e implementação de objetivos ou controle sobre os recursos, de outro”. (2003, pp: 253-254). Segundo o autor, “culturalistas”, alguns “institucionalistas sociológicos” e filósofos, além dos “utilitaristas”, cometem o equívoco de explicar determinadas instituições unicamente com base em normas e valores sociais, esquecendo a “correspondência sistêmica entre a instituição e seu entorno”. Os instrumentalistas erram, observa o autor, porque veem somente os aspectos instrumentais das instituições, tendo como preocupação central uma suposta “eficiência”, o que também conferiria um aspecto evolucionista às instituições no tocante ao seu aprimoramento pela capacidade de maximizar utilidades. Defensores dessa visão seriam, por exemplo, os adeptos da Nova Economia Institucional. (2003: 255).

Pragmaticamente analisando, uma indagação consequencialista sinalizaria a necessidade de apurar resultados concretos, por exemplo, da atuação do Tribunal de Contas da 1ª República, após três décadas de sua existência, seja essa simbólica ou não. Os resultados não seriam nada animadores, aparentemente. Observou Victor Nunes Leal (2012: 94) que a tarefa hercúlea da Revolução de 30 teria sido a desconstrução da máquina política da “República Velha”, com suas raízes nos contextos municipais: “falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes, balbúrdia na escrituração, quando havia, exação tributária deficiente e tolhida por critérios partidários, estes e outros defeitos foram encontrados fartamente em nossa administração municipal.” (2012: 94).

No caso específico das municipalidades, essa situação descrita por Nunes Leal coincide, dentre outros fatores, com a falta de mecanismos de controles institucionalizados e efetivos. As cortes de contas das unidades subnacionais ainda não existiam. As seis criadas na 1ª República foram extintas pelo Estado Novo sob o argumento de que não cumpriam com seus objetivos. Como vimos, esses mecanismos de controle de fiscalização financeira dos municípios começaram a surgir nas décadas de 1940 e 1950, primeiro com o chamado

“Departamento das Municipalidades”, depois com os próprios tribunais de contas estaduais, por iniciativa das próprias oligarquias locais.

Além disso, uma burocracia mais especializada e organizada nos moldes de uma meritocracia weberiana começou a ser formada a partir da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) pelo Estado Novo, consolidando-se em toda administração pública depois de 1988.<sup>165</sup> Uma organização mais aprimorada da administração pública, sem “balbúrdia na escrituração”, por exemplo, não dependeria somente dos órgãos de controle externo, caso existissem de forma “desenvolvida”, por assim dizer. Dependeria também de outros fatores endógenos à própria administração. Até porque a máquina pública, conduzida por agentes administrativos e políticos com poder discricionário, não funciona somente a partir de parâmetros estabelecidos pelos mecanismos de controle externo.

A incapacidade de recuperar grande parte de recursos desviados ou mal utilizados pela improbidade, corrupção e diferentes tipos de irregularidades e erros parece ser uma situação crônica do Estado brasileiro, a exemplo de outras agências, como a Controladoria Geral da União – não somente, portanto, em relação às ações de fiscalização dos tribunais de contas. A situação é paradoxal na medida em que o Estado aprimorou, diversificou e sofisticou os mecanismos de combate à corrupção na trajetória recente de avanço democrático – mais especificamente a partir de 1988, com maior autonomia do Ministério Público, novas atribuições do Tribunal de Contas, a criação da própria Controladoria Geral da União, além da qualificação de quadros profissionais de diversos setores, a exemplo das polícias estaduais, Polícia Federal, além de outros órgãos do Poder Executivo, como Receita Federal e Tesouro Nacional.

Fernando Abrucio (2011) diz que os órgãos de fiscalização fazem “trabalho de Sísifo” porque os controles teriam avançado mais que a própria gestão da administração pública: “Somente quando houver mudanças estruturais na administração pública é que as denúncias, tais quais pedras de Sísifo, deixarão de cair tanto em nossas cabeças.”<sup>166</sup> Para Jorge Hage, ministro da Controladoria Geral da União (CGU), a morosidade da Justiça e a própria

---

<sup>165</sup> O DASP foi criado em 1938. Dentre outras tarefas, elaborava e fiscalizava a execução do orçamento, além de estudos para organizar e desenvolver diferentes setores do governo. De acordo com Edson de Oliveira Nunes, “o DASP era um organismo paradoxal, porque combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos. Criado para racionalizar a administração pública e o serviço público, o departamento preocupava-se com o universalismo de procedimentos em assuntos relacionados com a contratação e a promoção dos funcionários públicos. Nesse aspecto o DASP representava a fração moderna dos administradores profissionais, das classes médias e dos militares, tornando-se um agente crucial para a modernização da administração pública. Embora jamais tenha completado sua missão, o DASP deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho de Estado e para a reforma administrativa.” Ver NUNES, Edson de Oliveira (2010). *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, p. 81.

<sup>166</sup> Artigo intitulado *O controle avança mais que a gestão pública e o Judiciário*, publicado em 4/9/2011 no jornal Folha de S. Paulo.

legislação processual dificultam o combate à corrupção. Segundo ele, o Brasil possui “verdadeiras jabuticabas processuais” que funcionam para protelar as ações judiciais, como os “embargos declaratórios e infringentes”, dentre outros.<sup>167</sup>

Especificamente em relação ao Tribunal de Contas no Brasil, a observação de Jorge Hage é pertinente no que diz respeito à questão enfatizada ao longo da presente tese, que é a falta de poderes efetivos para esses organismos executarem suas próprias decisões. Seus julgamentos implicando multas e imputações de débitos, além de outras decisões, são atos com “eficácia de título executivo”, não tendo, porém, eficácia automática de sentença.

Mas, mesmo que a eficácia de sentença pudesse ser considerada fator de excesso de poder para um tribunal considerado apenas “administrativo”, a crítica maior diz respeito à falta de poder para a corte de contas executar judicialmente suas decisões ou de forma autônoma, direta, mediante procedimentos próprios. Decisões sobre cobrança de multas ou débitos só podem ser levadas ao Judiciário pelos representantes jurídicos dos entes lesados. São atos para serem encaminhados à execução pelas procuradorias dos entes nos quais estão inseridos os responsáveis “condenados”.

São atos inscritos na Dívida Ativa ou levados diretamente ao Judiciário, mas pelos representantes dos entes fiscalizados, não pelo próprio Tribunal de Contas. Isto é, multas e débitos para serem cobrados na Justiça pela procuradoria do município, no caso de um vereador ou um prefeito condenado; pela procuradoria do Estado, no caso de um secretário, deputado estadual ou mesmo o governador; e pela procuradoria do Poder Executivo Federal para as autoridades do seu âmbito, no caso a Advocacia-Geral da União (AGU). Ou seja, cobrança a ser feita junto aos organismos competentes por representantes dos próprios jurisdicionados, muitas vezes, subordinados diretamente à autoridade condenada, por exemplo, o procurador de um município cobrando dívidas de quem o nomeou para o cargo.

Essa questão faz parte da justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 25, da então senadora Mariza Serrano, que tramita desde 2009<sup>168</sup>. A PEC propõe uma alteração no parágrafo 3º do artigo 71 da Constituição (que é, atualmente, “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”), acrescentando o

---

<sup>167</sup> Ver reportagem publicada na página 8 da edição de 8/12/2012 do jornal O GLOBO, sob o título “Jorge Hage critica morosidade da Justiça”.

<sup>168</sup> No momento em que esta tese estava sendo finalizada, a PEC aguardava designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania desde 14/1/2011, conforme informação do site do Senado Federal acessado em 26/4/2013. Em 22/12/2010 havia acabado a legislatura. Na ocasião, o relator era o senador Francisco Dornelles, que recebera a matéria para relatoria em 9/6/2009. Dornelles também teve atuação intensa e estratégica nas definições do formato constitucional do Tribunal de Contas como constituinte de 1988, na condição de presidente de uma das comissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte. Mariza Serrano renunciou ao cargo de senadora em 27/6/2011 para ocupar o cargo de conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul.

texto “o Tribunal de Contas da União é legitimado ativo, como substituto processual, nas ações de execução fundadas em decisões de que trata o parágrafo 3º”.

Assim, propõe que o artigo 75 que dispõe sobre a simetria de normas entre o TCU e as cortes de contas estaduais e municipais, inclua a expressão “execução”, resultando no seguinte texto: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição, fiscalização e *execução* (grifo nosso) das decisões dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.” Em sua justificativa, a senadora resume o problema dessa lacuna ou impasse do desenho institucional, afirmando tratar-se de algo que impede a sociedade de “auferir a efetiva concretização dos benefícios resultantes das decisões emanadas dos Tribunais de Contas (...)”:

É que os responsáveis pelas execuções judiciais das decisões dos TCs são, no mais das vezes, subordinados àqueles contra os quais elas serão promovidas. Essa circunstância leva a que, não raro, os títulos acabem não sendo executados. No âmbito federal, a situação não é tão grave quanto nos Estados e, de forma muito aguda, nos Municípios. A bem da verdade, até hoje a legislação não define claramente quem é competente para executar uma decisão do Tribunal de Contas, mas a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de negar à Corte de Contas e ao Ministério Público que atua junto a esses tribunais a possibilidade de executar judicialmente decisões desses tribunais que imputem débito ou apliquem multa, caso a dívida não seja recolhida espontaneamente pelo responsável. A Corte Suprema fundamenta essa negativa na ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto por parte do Tribunal de Contas e do respectivo Ministério Público. Segundo o STF, “a ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.”<sup>169</sup>

O mais recente artigo sobre esse problema – o poder de executar suas próprias decisões – é de Rodrigo Melo do Nascimento (2012), auditor de controle externo do Tribunal de Contas da União.<sup>170</sup> Embora assinale como obstáculo ao ressarcimento ao erário instrumentos também previstos na legislação processual civil, o autor discute o que a presente

<sup>169</sup> Exemplo foi a rejeição pelo STF do recurso extraordinário interposto pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (STF, Tribunal Pleno, RE 223037). A ação se referia a dispositivo da Constituição do Estado de Sergipe que conferia à corte de contas poder de execução judicial às suas decisões. *Apud* Rodrigo Melo Nascimento (2012).

<sup>170</sup> Trata-se do artigo intitulado “A execução judicial das decisões proferidas pelos tribunais de contas”, publicado na Revista *TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, edição n. 52, novembro de 2012, pp: 51-61. Não deixa de ser notável a publicação do assunto por iniciativa de um tribunal de contas, ainda que seja no seu *house organ*. Até recentemente o tema era um verdadeiro tabu no microambiente das cortes, nas quais muitos magistrados e técnicos evitavam-no sob a alegação de que a publicidade desse ponto nevrálgico do desenho institucional enfraqueceria ainda mais os tribunais de contas. Como veremos no último capítulo, especificamente sobre os discursos da instituição, o assunto foi pouco explorado nos últimos cinco anos e, mesmo assim, com escassa profundidade em publicações das próprias cortes. Menos ainda nos grandes meios de comunicação quando o tema diz respeito às questões, por exemplo, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o último grande tema que incidiu no desenho institucional desses órgãos. Chega a ser incompreensível, se é que ela ocorre, uma mobilização silenciosa dos tribunais de contas para aprovar a PEC de Marisa Serrano, já que não houve um *lobby* também junto à opinião pública para que os representantes no Poder Legislativo pelo menos fizessem tramitar a matéria. Nossa hipótese é que isso faz parte do velho jogo de cena da *path dependence* articulado nas bases de uma predisposição para a “constitucionalização simbólica”, não interessando à maior parte das forças políticas envolvidas, incluindo os próprios tribunais, a aprovação da PEC. Entre alguns autores e trabalhos que abordaram questões vinculadas a esse tema na década passada, estão: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses (2008). *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum; COSTA JUNIOR, Eduardo Carone (2001). “As funções jurisdicional e opinativa do Tribunal de Contas”. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2, p. 45-115; MARTINEZ, Nagib Chaul. “A efetividade das condenações pecuniárias do Tribunal de Contas da União em face da reapreciação judicial de suas decisões: O problema do acórdão do TCU como título executivo meramente extrajudicial. In: SOUSA JÚNIOR, Jose Geraldo de (2006). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, pp: 479-493. Todos esses autores *apud* Rodrigo Melo Nascimento (2012).

tese considera um impasse institucional. Conforme lembra Nascimento, a atual Constituição não faz menção alguma se as decisões dos tribunais de contas são judiciais ou extrajudiciais.

Trabalhos referidos pelo autor usam a expressão “jurisdição especial de contas” para caracterizar a “exceção ao princípio da unicidade da jurisdição”, uma vez que só o Poder Judiciário teria “jurisdição” no país. Pragmaticamente pensando, a questão da “jurisdição” não tem relevância para o debate sobre o caráter político do desenho institucional do Tribunal de Contas, a não ser para os juristas que acreditam na autonomia absoluta, de caráter autárquico, do direito em relação à política e não acreditam na autonomia da política em relação ao direito. Assim também não tem importância para o nosso problema se a questão é discutir ou não se dívida ativa é definida como “tributária”, conforme preceitua a Lei de Execuções Fiscais. As condenações dos tribunais de contas se referem a diferentes tipos de dívidas oriundas da malversação do dinheiro público. E se as decisões dos tribunais de contas são “extrajudiciais”, elas não deixam de ser decisões de tribunais. A questão é: que tribunais são esses?

Mesmo sem ter como resolver esse problema, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso adotou uma solução criativa para, pelo menos, pressionar os jurisdicionados no que se refere a um maior controle de quem deve ressarcir dinheiro ao erário. Isso, valendo para processos em qualquer setor da Administração Pública. Através do seu “Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas” (APLIC), a corte passou a controlar os ressarcimentos aos cofres públicos determinados ou não pelo Tribunal de Contas. De acordo com o informativo mensal do tribunal, “as devoluções agora devem ser informadas mensalmente”.

Ou seja, não informando, mesmo que tenha feito o ressarcimento, o jurisdicionado está correndo risco de ter problemas na apreciação de contas. Informando, estará subsidiando a corte de contas para recorrer a outros meios, que não os formais, para fazer pressão, como, por exemplo, em denúncias junto aos meios de comunicação ou outros setores da sociedade civil. Além disso, através desse sistema, os jurisdicionados são obrigados a detalhar as metas fiscais e financeiras de cada ação governamental do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>171</sup>

Outra experiência criativa é a do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, que implantou um sistema denominado “Acompanhamento do Cumprimento de Decisões”. Com o objetivo de diminuir o sentimento de impunidade dos maus gestores, esse sistema compreende uma série de medidas de rotinas para identificar em que pé estão os processos

---

<sup>171</sup> Fonte: *DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso*, ed. 23, jan. 2010, p. 3.

julgados pela corte. Numa articulação com o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas conseguiu que o Conselho Superior do MP daquele estado determinasse que, a partir de abril de 2009, os promotores do Ministério Público acompanhassem as decisões do órgão fiscalizador.

Se as decisões da corte de contas não são executadas pelas procuradorias dos entes fiscalizados, elas são ajuizadas pelos promotores do MP das respectivas comarcas, motivando, inclusive, ação civil pública contra os gestores responsáveis.<sup>172</sup> Esse é um exemplo de tentativa de formação das “redes de *accountability*” de que nos fala O’Donnell. Não deixa de ser também aspecto ilustrativo do caráter político não só do objeto da atividade fim dos tribunais como dos próprios tribunais como atores políticos estratégicos dentro da estrutura institucional do Estado. Afinal, a experiência concreta nos diz que legislações não bastam para garantir determinada realidade ou transformá-la. Do ponto de vista constitucional, não cabe ao Ministério Público acompanhar e executar os passos posteriores das decisões dos tribunais de contas, mas sim, paradoxalmente, às procuradorias dos entes fiscalizados.

Para concretizar experiências como essas como a de Tocantins, são inevitáveis articulações políticas, e não meramente técnicas, entre dirigentes e diferentes membros da hierarquia das duas instituições – TCE e MP. É o tipo de experiência que atesta a força das oligarquias locais para neutralizar ou não o poder dos tribunais de contas.

Jorge Hage é mais peremptório ainda em relação às decisões do TCU. Para o controlador da União, os tribunais de contas deveriam ter poder próprio para executar suas decisões condenatórias, sem precisar recorrer aos tribunais de Justiça. Isto é, poder para o Tribunal cobrar, ele mesmo, o dinheiro dos recursos desviados.<sup>173</sup> Os problemas abordados por Hage e Abrucio sobre a precariedade crônica de o Estado recuperar recursos desviados pela corrupção também é assinalada no artigo de Nascimento (2012), porém este lembrando aspectos estruturais da administração pública.

No caso da União, por exemplo, em relação a convênios com municípios, a ausência de efetividade no combate à malversação dos recursos públicos tem a ver também com a precariedade dos próprios controles internos, quando estes existem, e da tramitação da prestação de contas. Assim, no caso dos municípios, a corrupção acaba se aliando à falta de

---

<sup>172</sup> Ver sobre o assunto Informativo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, n. 72, ago, 2009, p. 9. Não temos informação se o sistema continua vigorando no momento em que finalizamos a presente tese em 2013. Conjunturas políticas acabam influenciando a continuidade ou a interrupção de determinados programas que exigem articulação e cooperação entre instituições. Ainda mais sendo duas instituições que não pertencem a nenhum dos três Poderes de Estado: o MP, com maior autonomia e força constitucionais, e o Tribunal de Contas, que, dependendo dos contextos, sofre ações de neutralização por parte de governos e políticos no Poder Legislativo.

<sup>173</sup> Ver sua entrevista na *Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, TCEMG: Minas Gerais, publicação de periodicidade irregular, abril / maio / junho 2011, pp: 15-16.



competência técnica de agentes administrativos: “quando prestações de contas com pendências ou mesmo tomadas de contas especiais são submetidas ao julgamento do TCU, já decorreu bastante tempo desde que os atos de gestão (...) foram praticados e os responsáveis já tiveram oportunidade de adotar medidas com vistas a não deixar patrimônio próprio passível de penhora.” (2012: 55).

Em relação ao ponto mais importante do artigo, que é a defesa do Tribunal de Contas poder executar suas próprias decisões, não podemos concordar com o autor quando ele diz que a proposta de Ives Gandra, no sentido de que a corte deveria fazer parte do Poder Judiciário, é “ousada” por ser “distante da configuração institucional do Estado brasileiro” (p. 59). Ora, a conhecida opinião do jurista, defendida inclusive na Constituinte de 1987 e 1988, não se caracteriza por “ousadia”, mas sim pelo seu pragmatismo. Não que ela pudesse reverter de forma automática os números referentes ao que foi desviado e o que foi recuperado após apuração dos órgãos fiscalizadores. Mas, sim que o poder de executar seus julgamentos já seria um instrumento significativo articulado a outros dos demais organismos de uma possível “rede de *accountability*” de que fala O’Donnell.

Os números são eloquentes tanto nas informações divulgadas pelos meios de comunicação como os que a presente tese apurou nos relatórios de atividades de alguns tribunais. Em relação, por exemplo, a convênios firmados pelos ministérios da Saúde, Educação e Transportes com municípios, o dinheiro sai dos cofres da União, mas não se sabe onde foi parar. Essa a situação de 1.641 convênios. Levantamento do Ministério Público Federal dá conta de que os municípios deixaram de prestar contas, por exemplo, de um montante de R\$ 21,6 milhões referentes à compra de veículos para transporte escolar.

Não se sabe também de outros R\$ 6,4 milhões destinados aos municípios para a construção de escolas.<sup>174</sup> Relatório sobre o período entre 2008 e 2011 do Tribunal de Contas da União informa que, de R\$ 29,2 bilhões referentes a 1 milhão de multas aplicadas por diferentes órgãos de regulação e fiscalização, somente cinco por cento são realmente arrecadados. O trabalho do TCU dizia respeito a diversos órgãos como Inmetro, IBAMA, Agência Nacional de Águas e outros. Reportagem publicada pelo site *Globo.com* em 4 de junho de 2012 informa que

De acordo com a assessoria do TCU, existem aspectos legais e operacionais que devem ser levados em consideração para o fato da arrecadação não corresponder ao número de multas aplicadas. O tribunal explicou que, nas dívidas maiores, a pessoa ou a instituição multada tenta recorrer da cobrança na tentativa de postergar o pagamento do valor devido. E argumenta que

---

<sup>174</sup> Ver reportagem sob o título *Verba federal some no ralo das prefeituras*, publicada pelo jornal Folha de S. Paulo, edição de 4/9/2011. Na mesma edição, outra matéria informa sobre o abandono de uma obra na Bahia, que seria um canal para irrigar o sertão, o que beneficiaria 3 mil famílias. Foram gastos R\$ 64 milhões. Segundo o Tribunal de Contas da União, a obra estava abandonada há 10 anos.

isso acontece porque a legislação brasileira não tem mecanismos que façam com que o autuado seja impedido de protelar o pagamento. Para o TCU, existe a possibilidade dos órgãos adotarem outras medidas para agilizar o pagamento das multas como uma cobrança extrajudicial ou algum mecanismo que incentive o autuado a pagar o devido.

De 2002 a 2008, o Brasil teria perdido pelo menos R\$ 40 bilhões em recursos desviados dos cofres federais, segundo estimativa feita pelo economista Marcos Fernandes da Silva, da Fundação Getúlio Vargas, conforme reportagem publicada em 4/9/2011 pelo jornal Folha de S. Paulo. Os dados referiam-se a investigações da Polícia Federal, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União. No caso específico do TCU, historicamente, apenas cinco por cento do total de débitos e multas imputados pelo órgão voltam aos cofres públicos.

A tabela abaixo mostra os resultados dos julgamentos de alguns tribunais em relação às sanções aplicadas e o que efetivamente retornou aos cofres públicos. A maioria das cortes não informa em seus Relatórios de Atividades anuais os dados completos, limitando-se a fornecer apenas o montante referente a multas e imputações de débitos. Poucos são os que monitoram quanto realmente foi devolvido ao erário. Os dados dizem respeito aos relatórios sobre o exercício de 2011 de alguns tribunais. Esse período foi escolhido por ser um marco emblemático da trajetória recente das cortes de contas, coincidindo com o fim de uma década de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o momento em que a maioria dos tribunais executou a maior parte do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Municípios e Distrito Federal (PROMOEX).

Esse contexto contém um paradoxo. Diferentemente do que concerne à LRF, em relação à qual os tribunais de contas podem ter cumprido um papel efetivo para o equilíbrio das contas públicas do país, sua função mostrou-se incompleta, por outro lado, na recomposição do erário danificado pela malversação de recursos públicos. Incompleta não por deficiência de sua atuação, mas dos nexos institucionais em relação às regras do jogo, uma vez que os tribunais de contas não têm poder para executar suas próprias decisões.

Importante notar que os valores das multas são separados dos débitos imputados, pois dizem respeito a sanções diferentes relacionadas a objetos de processos distintos. Portanto, a lesão total do erário é a soma dos dois valores. Por exemplo: um administrador pode ser multado por um erro ou infração a uma determinada norma (a exemplo de uma multa de trânsito), ou pode ter que devolver aos cofres públicos recursos desviados numa licitação fraudulenta (que é o caso da imputação de débito). Ou ainda ser intimado a pagamento de multa e a ressarcimento de dinheiro desviado.

**Tabela 2: Comparativo entre as sanções aplicadas por alguns tribunais e o retorno de recursos aos cofres públicos**

Órgão	Multas aplicadas (R\$)	Débitos imputados (R\$)	Devolvido ao erário	Observações
TCE-RJ	10.951.596,65	53.033.523,41  (34.824.075,75 ajuizados)	864.972,28* (valor em UFIR-RJ de 2011 = R\$ 2,1352)	* Correspondentes a parcelamento
TCE-BA	328.662,71	1.146.222,95	17.482,79*	*Referentes somente a multas. Não informado o outro item.
TCE-MG	1.323.057,87	839.504,73	726.231,43 (multas)* e 110.091,51 (débitos)*	*Montante referente a notificações anteriores
TCE-TO	2.563.250,87*	13.068.710,52	231.436,84 (multas) 180.367,10 (débitos)	*Excluídos os valores solidários
TCE-RN	3.847.467,75	Não informado	Não informado	
TCE-SP	305.910*	Não informado	Não informado	Valor em UFESP
TCE-RGS	385.891,30*	6.102.144,06*	Não informado	Informação do link “Acompanhamento (...) de decisões” do site eletrônico do órgão (acesso em 1º/09/2013), e não do Relatório de Atividades.
TCE-SC	1.513.642,62	7.192.934,21	Não informado	
TCE-RO	993.322,16	5.169.028,82	Não informado	
TCE-ES	Não informado	Não informado	87.818,89 (multas)  80.973,44 (débitos)	
TCU	46.785.888,48	1.412.018.516,55	Não informado	

**Fonte:** levantamento do autor com base nos Relatórios de Atividades referentes ao exercício de 2011 acessados nos sites eletrônicos dos órgãos

As informações do TCU em seu Relatório de Atividades referente ao exercício de 2011 corroboram nossa tese de como os nexos institucionais fazem de determinadas situações

do controle externo algo mais simbólico do que ações com resultados práticos, pelo menos em termos de benefícios financeiros. Um desses “nexos” (no caso, a falta dele) diz respeito à ausência de poder para executar seus próprios julgamentos. O próprio órgão reconhece isso de forma subliminar na página 30 do documento (acessado em 1º/09/2013). De acordo com o TCU, “os benefícios das ações de controle são, em grande parte, imensuráveis em termos financeiros (sic). Advém da própria expectativa de controle (sic), da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, na sugestão de aprimoramento das leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.” Vale a pena reproduzir a tabela do TCU sobre o assunto:

#### Quadro 4: Benefícios das ações de controle anunciados pelo TCU

Benefício	Valor (R\$)
Correções de vícios, defeitos ou incorreções (...)	3.720.238.803,16
Compatibilização do objeto contratado (...)	3.359.098.392,86
Obras públicas fiscalizadas	2.463.900.000,00
Redução de preço máximo em processo licitatório	1.807.500.252,17
Elevação de preço mínimo para privatização de empresa	379.148.019,61
Elevação da receita	367.931.802,90
Interrupção do pagamento de vantagem indevida	232.321.043,24
Redução de valor contratual	177.340.872,45
Eliminação de desperdícios ou redução de custos (...)	85.620.000,00
Redução de tarifa pública	67.550.450,00
Glosa ou impugnação de despesa	50.390.970,40
Restituição de recursos ao órgão repassador	12.573.994,69
Elevação da arrecadação	8.259.342,00
Incremento da economia, eficiência, eficácia (...)	5.335.202,23
Compensação financeira	3.660.505,73
<b>Total</b>	<b>12.740.869.651,44</b>

Fonte: TCU, Relatório de Atividades do exercício de 2011, p 30-31.

O documento do TCU assinala ainda que, somando esse total ao dos valores das condenações (R\$ 1.458.804.405,03), “o benefício financeiro total das ações de controle, no ano de 2011, atingiu o montante de R\$ 14.199.674.056,47, valor 10,49 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no período (R\$ 1.354.248.218,00).” Difícil concordar com a noção segundo a qual números, por si só, sem informações complementares e sem uma perspectiva de contexto, possam constituir uma verdade como espelho da realidade<sup>175</sup>. Difícil

<sup>175</sup> Analogia ao título do livro do pragmatista Richard Rorty (1994) *A filosofia e o espelho da natureza*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. No capítulo IV, sobre “representações privilegiadas”, Rorty afirma que “o que é especial em relação à linguagem (...) é que tudo o que sua aquisição faz é permitir-nos que entremos para uma comunidade cujos membros trocam justificações e asserções, e outras ações, uns com os outros.” Grosso modo comparando com os dados apresentados como

também apurar se há socialização congruente do Tribunal de Contas especificamente, por exemplo, em relação ao que a sociedade espera da instituição. Só se pode falar de “expectativas” se há conhecimento por parte desta sociedade. Os problemas discutidos pela presente tese evidenciam o alijamento, em relação a essa área do poder público, de diferentes segmentos sociais, inclusive dos que detêm mais recursos de informação e acesso ao poder político, num contexto em que o Tribunal de Contas é objeto de ações, manipulações, controles, investigações por parte somente de políticos e burocratas, além de agentes privados que têm contratos de obras públicas. Essas manipulações ficam evidenciadas nos discursos que perpassam a instituição no que chamamos aparato da mídia, conforme veremos na última seção do último capítulo.

É como se a instituição estivesse a serviço mais de políticos e burocratas, não da sociedade em geral. Os tribunais de contas parecem existir apenas nesse nível do sistema político – nas ações das elites políticas que estão no poder, de outras que lutam contra essas elites e dos burocratas com habilidades contábeis nos relatórios de números grandiloquentes em seus conflitos políticos, corporativistas e privatistas. Pode parecer exagero e um paradoxo essa afirmação, mas o fato é que esses órgãos têm uma existência distante da população em geral, embora, evidentemente, suas ações estejam voltadas para situações que interferem na vida das pessoas. Pesquisa realizada pela Universidade de Brasília em 2007 demonstrou que boa parte da população desconhece a atuação do Tribunal de Contas da União. O trabalho apurou que 55,1% dos entrevistados jamais tinham ouvido falar do TCU, sendo que somente a Controladoria Geral da União superou o órgão com 68% de desconhecimento. De acordo com o coordenador da pesquisa, o professor de Ciência Política da UnB Ricardo Caldas, a população em geral ainda não compreendeu a importância da transparência do poder público em relação aos gastos públicos. Ele afirma que “a sociedade faz reivindicações pontuais, como escolas e postos de saúde (...). Ela não participa porque não tem informação e não tem informação porque não participa, o que cria um círculo vicioso que favorece a corrupção e todos os níveis.”<sup>176</sup> Além disso, dos entrevistados que disseram conhecer o TCU, quase 40% afirmaram não confiar em sua ação, numa situação, portanto, de socialização incongruente.

---

evidência do objeto de um relatório oficial, esses números podem ser apenas uma linguagem para interlocução específica entre atores de um microambiente, não representando fatos pretendidos como reais.

<sup>176</sup> Ver reportagem sobre o assunto publicada na edição de 4/5/2008 pelo jornal O Estado de S. Paulo, intitulada *Contas públicas: 55% não sabem o que faz o TCU*.

## Capítulo 5 – Mudança institucional por recombinação do novo com o antigo

---

A presente tese optou por analisar as mudanças propostas pela Constituição de 1988, durante o fim do processo de redemocratização, em conjunto com o que ficou estabelecido pela Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, durante o autoritarismo do regime militar. Isso porque, ao contrário de certa visão corrente disseminada no microambiente dos tribunais de contas, a atual Constituição promoveu poucas mudanças em relação à Carta de 1967. O fortalecimento deveu-se mais à potencialidade do Tribunal de Contas como auxiliar da avaliação de políticas públicas, mesmo que pontualmente, do que a um robustecimento institucional do ponto de vista de seu poder coercitivo.

O poder e capacidade de avaliação de políticas públicas e, portanto, funcionando como subsidiário também da formulação de programas de políticas, constituem elementos de um considerável avanço em relação ao passado, porém proporcionalmente muito irrisório em relação à necessidade de mecanismos normativos e coercitivos mais amplos e garantidores de uma efetividade do controle externo.

Esse fortalecimento relativo é marcado também pelas mudanças subsequentes à atual Constituição através das diversas leis infraconstitucionais e complementares, a exemplo da Lei de Licitações, Lei de Inelegibilidades, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa. Certa mudança institucional ocorreu por iniciativa das cortes para se adequarem às exigências das novas leis. Com exceção da LRF, as razões endógenas não implicaram medidas impositivas sobre os tribunais. Elas consistiram, isto sim, em oportunidades para seus dirigentes adquirirem mais força política perante outras instituições.

Como objeto constitucional, o Tribunal de Contas não foi matéria de grande apreço por parte dos políticos da redemocratização. Numa clivagem em relação ao período da ditadura, os políticos da transição democrática procuraram fortalecer o Poder Legislativo e não o controle externo sob a responsabilidade do Tribunal de Contas como instituição. Deu-se, isto sim, mais um fortalecimento como “tribunal político” do que como “tribunal técnico”<sup>177</sup> coercitivo de auditoria de contas.

---

<sup>177</sup> Essas expressões podem encerrar um paradoxo, mas nem tanto. “Tribunal político” não tem um sentido pejorativo, nem “tribunal técnico”, algo de suposto valor positivo absoluto. As duas dimensões se interpenetram num objeto que não pode ser somente político ou técnico. Essa contradição é problemática numa atmosfera de despreço pela política. De acordo com o ponto de vista da presente tese, ser um “tribunal político” contribui para a democracia, obviamente não no sentido da “politicilha” ou de tribunal partidarizado ou clientelista. Contribui por desempenhar, dentre outros papéis, a função também de fonte de informações dos problemas da administração pública para os conflitos entre atores políticos.

### 5.1 – 1988: entre o novo e o antigo, mais antigo do que novo

O regime militar mantivera preceitos constitucionais de fortalecimento potencial do desenho institucional da corte<sup>178</sup>, ainda que tenha se utilizado de decretos-leis e atos institucionais para neutralizar a ação do órgão nas fiscalizações de autarquias, empresas estatais e outros setores. Também ironicamente é notável que o regime autoritário tenha feito referências à auditoria financeira e orçamentária a cargo do Tribunal de Contas “sobre as contas das unidades administrativas *dos três Poderes da União*” (grifo nosso) (§ 3º, Art. 70, Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária da Constituição de 1967), expressão retirada da Constituição de 1988.

Provavelmente, os últimos constituintes não queriam deixar claro, por exemplo, que o Tribunal de Contas pudesse também fiscalizar a aplicação de recursos públicos realizada pelo próprio Poder Legislativo. Ainda que haja uma espécie de consenso no ambiente dos tribunais de contas segundo o qual o órgão tem poder para fiscalizar toda a administração pública, incluindo os três Poderes, além do Ministério Público, o inciso II do artigo 71 da atual Constituição não faz menção ao julgamento das contas como resultado da fiscalização nos “três Poderes” como uma das competências da corte:

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da *administração direta e indireta* (grifo nosso), incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Embora o texto esteja fazendo uma clara referência à “administração direta e indireta”, que dizem respeito somente ao Executivo, “as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores” e “contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” podem fazer referência, obviamente, a agentes políticos ou administrativos situados em qualquer dos três Poderes, além do Ministério Público. A inclusão da expressão “Poder Público Federal” corrobora a interpretação segundo a qual a fiscalização do órgão atinge os três Poderes e o Ministério Público. Constitucionalistas que acreditam na supremacia do direito positivo teriam que nos fornecer boas razões para explicar por que um regime de ditadura optou por determinada expressão, no caso, mais clara e direta, substituída depois pelos representantes eleitos pelo povo no período de redemocratização por uma expressão mais dúbia e reticente.

---

<sup>178</sup> Nossa hipótese em relação a isso é justamente a constitucionalização simbólica de um órgão que, no caso da trajetória republicana brasileira, ficou mais próximo do Executivo do que do próprio Legislativo, com sua potencial propensão de instrumento de fortalecimento do Estado como um todo, e não de fiscalizador auxiliar do Parlamento. Embora estes órgãos de fiscalização estejam agora nas mãos do Legislativo, essa situação se evidencia também por sua própria origem de nascimento a partir de iniciativas do Poder Executivo, via Ministério da Fazenda, aliás, num governo também civil-militar. Uma situação paradoxal: de um lado, os políticos representantes do povo a quem cabe fiscalizar o Poder Executivo, por sua vez, nunca quiseram fortalecer o controle externo porque, afinal, esse controle poderia ser obstáculo às situações apoiadas por eles nos diferentes entes federativos. Do seu lado, o Poder Executivo preocupado com controles de gastos, sobretudo, no que diz respeito aos repasses nos conflitos federativos.

Outra importante inovação em termos constitucionais foi feita pela Constituição de 1967 e não pela de 1988. Esta aprimorou o desenho, incluindo a atribuição para avaliação de políticas, mas reforçou a constitucionalização simbólica de alguns dos mecanismos do controle externo em geral. Um deles refere-se à instituição de controle interno no Poder Executivo e nos demais Poderes pela Carta de 1967 (Art. 71) e esse mesmo controle, de “forma integrada”, pela Carta de 1988 (Art. 74, incisos I, II, III e IV). De acordo com a Constituição de 1967, o controle interno do Poder Executivo deveria ter como atribuição: “I – *criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia ao controle externo* (grifo nosso) e regularidade da receita e da despesa; II – acompanhar a execução de programas de trabalho e a do orçamento; e III – avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.”

Chega a ser notável também o contraste entre a clareza do inciso I do artigo 71 da Carta de 1967 e o caráter vago do inciso IV do artigo 74 da Constituição de 1988, segundo o qual o controle interno deve “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.” Em termos de constitucionalização simbólica, o pragmatismo político, para além das tecnicidades jurídicas, consiste em criticar a noção de articulação entre controle interno e externo, noção essa não isenta de problemas críticos de natureza política e operacional. Noção essa que se fosse congruente com a realidade concreta seria o melhor dos mundos. A atual Constituição ainda prevê “pena de responsabilidade solidária” para os responsáveis pelo controle interno que não informarem o Tribunal de Contas sobre irregularidades que chegarem ao seu conhecimento.

É o caso de se indagar como seria possível esses responsáveis, numa linha de subordinação hierárquica a agentes políticos e administrativos, prestarem informações diretas à corte de contas independente de seus chefes. Outra ficção é a atual Constituição ainda prever “sistema de controle interno de forma integrada” pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual (...), comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, (...) e exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União.” (incisos I, II e III do artigo 74). A desconexão com a realidade faz desconsiderar a alta fragmentação do Estado brasileiro, não só no âmbito da própria União, como no que diz respeito aos conflitos entre os Poderes e diversos órgãos. No caso da maioria dos municípios brasileiros, a desconexão com a realidade tem a ver com a inexistência de setores de controle



interno, cujo trabalho, normalmente, é realizado pelas procuradorias, isto é, os departamentos jurídicos.<sup>179</sup>

O conceito de “recombinação institucional”, formulado por Colin Crouch (2005), talvez seja útil para a presente tese até para se questionar a crença em relação a uma *path dependence* inevitavelmente “negativa” como suposta característica principal e determinante desse instrumento de *accountability horizontal*. Analisando o papel das instituições no contexto de diversidade de capitalismo, por exemplo, o autor critica a postura rígida e determinista dos neoinstitucionalistas. Crouch (2005) indaga se é possível para as ciências sociais o vislumbre de situações em que diversos agentes mudam a economia com novas instituições, para se chegar a uma determinada performance.

O autor contesta a visão rígida do conceito da *path dependence*, que enfatiza as dificuldades de se empreender mudanças, as quais só ocorreriam diante de momentos de crise. Para Crouch, há possibilidades de recombinação dos elementos ao longo da história das instituições – recombinação que pode provocar transformação. Crouch não deixa de assinalar a contribuição do papel da ciência política e da sociologia para o estudo do fenômeno econômico (2005:2), mas assinala que o determinismo institucional não consegue cumprir o papel de um modelo teórico que explique a mudança empreendida pelos agentes envolvidos. O autor se inspira na biologia, em especial na genética, para formular o seu conceito de “recombinação”.<sup>180</sup>

Algumas determinações da última Constituição podem ser consideradas com base no critério de Crouch (2005). Quatro delas são de importância capital para toda a discussão da presente tese:

a) a continuidade da ausência de poder para executar suas próprias decisões (velho), embora não seja um tema preceituado no texto constitucional;

b) a desvinculação em relação ao Poder Legislativo, como sempre esteve, interpretada como “autonomia e independência”. Essa circunstância, com a maioria dos seus ministros sendo indicada agora pelos parlamentares e não mais pelo chefe do Poder Executivo, articula-

<sup>179</sup> Sobre a inexistência de controle interno na maioria dos municípios brasileiros, ver FACCIONI, Victor José (2008). “Tribunal de Contas: Defesa do interesse público e combate à corrupção”. In *Anais do XXIV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 52.

<sup>180</sup> “I had been reading one of the many studies that started appearing in the mid-1990s, that talked about the path dependence of public policy and national economic institutions. It occurred to me that perhaps the ‘paths’ used by social actors might often be far more like the pilgrims’ route than the modern concept of a fixed, sign-posted road with clear boundaries and a certainty of moving along it from A to B. This might have implications for the gloomy determinism and inflexibility that filled the predictions of authors talking of path dependence. (p. 1) (...). Recombining has become a much noted process ever since geneticists began to work on recombinant DNA (or rDNA). In this process, DNA from two or more sources, using matching genetic components from each, is incorporated into a single artificial, recombinant molecule, which has different qualities from those of the sources.” (p. 3)

se com a previsão de “independência” dos julgadores garantida por sua inamovibilidade do cargo (velho e novo);

c) a atribuição do poder de avaliar a legitimidade dos gastos públicos, além da fiscalização do cumprimento legal (novo). Ou seja, a potencialidade como avaliador de políticas públicas, e não simplesmente fiscalizador do cumprimento da lei; e

d) a possibilidade de qualquer cidadão ou partido político apresentar denúncias ao Tribunal de Contas (novo, porém também velho, pois fora uma proposta rejeitada em 1946), algo considerado avançado como disposição “democrática” para o estabelecimento de uma sinergia entre o órgão e a sociedade em geral. Entretanto, trata-se de instrumento ainda tímido para o incentivo a uma ampla participação de diferentes setores da sociedade civil junto ao Tribunal de Contas.

Apesar dos esforços dos representantes dos tribunais de contas para subsidiar os parlamentares com estudos e modelos de controle externo, os debates constituintes de 1988 acabaram girando em torno mais do critério de indicação e escolha dos ministros do TCU e conselheiros das cortes das unidades subnacionais; da vinculação ou não da corte ao Poder Legislativo; e da manutenção ou não da vitaliciedade dos seus dirigentes.

Se o *lobby* dos representantes das cortes junto aos congressistas, naquele momento, podia ser interpretado como tentativas de manter privilégios e regalias e outras situações, o fato é que os tribunais de contas fizeram propostas mais avançadas do que os próprios políticos para tentar fortalecer o controle externo atribuído a esses órgãos. Assim como diversos outros setores da administração pública e de diferentes setores da engrenagem social, tais como empresários, sindicatos, movimentos sociais e outros, os dirigentes das cortes haviam sido convidados para apresentar sugestões nas comissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte.

Dos sete postulados da Carta de Porto Alegre, resultado dos debates realizados no XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em setembro de 1987, apresentados na Assembleia, os constituintes só aprovaram inteiramente um, algo que inclusive já existia, qual seja: que as normas constitucionais de controle externo deveriam ser aplicadas uniformemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dois pleitos foram prontamente rejeitados: tratamento singular no texto constitucional, em capítulo reservado, para que o órgão ficasse com sua identidade definida e que as decisões dos tribunais de contas tivessem “eficácia de sentença” no caso de imputação de débito ou outra penalidade, elemento

transformado pelos constituintes em “eficácia de título executivo”, isto é, instrumento para a inscrição dos débitos na Dívida Ativa ou em ações junto ao Poder Judiciário.

Dos outros quatro pleitos aceitos pelos constituintes, um combinava elementos novos com antigos, tais como o exercício de auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais (novo) e patrimoniais sobre as atividades relacionadas à aplicação dos recursos públicos; garantias e prerrogativas definidas, sem vínculo de subordinação ou dependência (antigo); poder de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades do Poder Público (antigo, representando ainda um retrocesso, já que a Carta de 1967 previa o julgamento de contas dos responsáveis dos “três Poderes”); e o poder de impor sanções aos responsáveis, em caso de irregularidades, bem como de sustar os efeitos de atos, práticas e despesas ilegais (antigo).

Em relação a esse último, conforme já discutido, as sanções não dizem respeito à execução judicial direta de suas decisões como sentenças para cobrança de débitos e multas. Ora, se os tribunais tentaram avançar e não conseguiram, provavelmente restou-lhes pelo menos garantir o que já existia. E mesmo que suas propostas tinham como objeto elementos já existentes, parcialmente ou não, elas se baseavam em critérios da *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (Eurosai), isto é, não podiam ser identificadas como simples plataformas de privilégios ou regalias.

Esses critérios para as chamadas “Instituições Superiores de Controle” eram: a) posição constitucional definida, que os constituintes rejeitaram ao incorporarem o texto sobre o órgão à seção referente ao Poder Legislativo, mesmo não estando a este vinculado; b) independência financeira e orçamentária; c) função e estrutura definida; d) garantia e imunidades; e) autonomia para definir métodos e programas de trabalho; f) pessoal especializado e recrutado universalmente; g) acesso irrestrito a informações; h) relatórios sem restrições e i) acompanhamento das recomendações.

Notável, porque provavelmente estratégico, foi o silêncio dos tribunais de contas na época sobre aqueles três aspectos que ficaram na prioridade dos constituintes (vinculação ou não a um Poder de Estado, critério de indicação para nomeação dos julgadores de contas públicas e sua vitaliciedade). Notável também a quantidade de propostas que tramitaram sem avanços substanciais significativos. Os oito modelos discutidos na ocasião estão resumidos no quadro a seguir com os pontos e as circunstâncias principais de sua tramitação:

**Quadro 5: Resumo dos modelos de Tribunais de Contas discutidos na ANC de 1987/1988**

<b>1. Tribunal Federal de Contas com ministros eleitos pelo Senado</b>
Proposta da Comissão Afonso Arinos que não foi levada em consideração oficialmente. Muitas de suas sugestões, porém, foram discutidas pelos congressistas.
A comissão Afonso Arinos tinha um anteprojeto de Constituição.
Não foi encaminhada por José Sarney ao Congresso porque propunha o parlamentarismo, contra o qual se opunha o Presidente da República.
Dirigentes do órgão seriam aprovados por voto secreto dos senadores.
Não dispunha de obrigatoriedade de diploma de curso superior para os ministros, como prevê inclusive a atual Constituição Federal.
O seria órgão auxiliar do Congresso Nacional.
O foro especial para processar seus ministros seria o STF.
Embora não tenham sido objeto formal de debate nas subcomissões e comissões temáticas, muitos constituintes tinham-no como referência.
<b>2. Tribunal de Contas com ministros não vitalícios eleitos só pelo Congresso:<sup>181</sup></b>
Proposta defendida por Adhemar de Barros Filho (PDT-SP).
Apresentada em mais de uma subcomissão temática e no plenário em diferentes momentos da ANC, desde março de 1987, início dos trabalhos.
Órgão subordinado diretamente ao Congresso Nacional.
Ministros eleitos pela manifestação de 2/3 dos parlamentares da Câmara e do Senado.
Registro das candidaturas seria feito pelos partidos políticos.
Candidato teria que ser diplomado em curso compatível com o exercício da função.
Mandato dos ministros seria de cinco anos.
<b>3. Tribunal Federal de Contas com ministros aprovados em concurso público.</b>
Proposta visava acabar com as supostas indicações e nomeações políticas dos magistrados <sup>182</sup> :
Proposta defendida pelo deputado Jessé Freire na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, em maio de 1987.
Aproveitava o nome sugerido pela Comissão Afonso Arinos, Tribunal Federal de Contas, para substituir o Tribunal de Contas da União, que tinha esse nome desde 1967.
A vitaliciedade de quem já estava no cargo seria mantida.
Órgão auxiliar do Congresso Nacional.
Segundo o autor da proposta, o concurso público daria mais autonomia, independência e objetividade aos ministros.
<b>4. Tribunal híbrido com ministros indicados pelos três poderes.</b>
Tentativa de amenizar a influência excessiva do Legislativo e Executivo <sup>183</sup> :
Proposta tentava neutralizar a sugestão de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP).
Apresentada na Subcomissão do Poder Legislativo em maio de 1987 pelo deputado Lucio Alcântara.
Objeto de um debate confuso. Jorge Hage, tentando conciliar, admitiu votar na proposta do pedetista, mas sugeria também que parte dos ministros do TCU fosse escolhida por concurso público. Dizia que isso estaria mais afinado com o regime parlamentarista.
Já Lucio Alcântara defendeu que 1/3 fosse nomeado pelo Legislativo, 1/3 pelo Judiciário e 1/3 pelo Executivo.
Ministros seriam vitalícios.
Adhemar de Barros Filho (PDT-SP) voltou a defender sua proposta também nessa comissão.

<sup>181</sup> Ver Atas do Plenário de 1987 da Assembleia Nacional Constituinte, 36ª sessão, de 19 de março, p. 184.

<sup>182</sup> Ver Atas da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da ANC de 1987, sessão de 14 de maio, pp: 65, 66 e 67.

<sup>183</sup> Ver Atas da Subcomissão do Poder Legislativo da ANC de 1987, sessão de 22 de maio, pp: 216-217.

<p><b>5. Tribunal pertencente ao Judiciário.</b> Teria poder de executar suas próprias decisões, configurando outro relacionamento interinstitucional. Foi prontamente rejeitado<sup>184</sup>:</p>
<p>Proposta defendida no mesmo dia em duas audiências públicas diferentes, em maio de 1987, por Euclides Scalco, na Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas; e por Ives Gandra da Silva Martins, como palestrante na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica.</p>
<p>Scalco defendeu também o fim da vitaliciedade dos ministros.</p>
<p>Ives Gandra enfatizou a necessidade de o Tribunal de Contas ter poder para executar suas próprias decisões.</p>
<p><b>6. Tribunal pertencente ao Judiciário. Auditoria Geral da República subordinada ao Congresso Nacional.</b> Uma proposta contemporizadora que mantinha também o Tribunal de Contas<sup>185</sup>:</p>
<p>Proposta apresentada por Jutahy Magalhães (PMDB-BA) na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e no plenário da ANC, em junho de 1987.</p>
<p>Era uma emenda ao substitutivo de José Serra (PMDB-SP) e subordinava o órgão diretamente ao Congresso Nacional. A proposta foi retirada depois pelo autor.</p>
<p>Dirigente do novo órgão, ainda sem nome, seria indicado pelo presidente do Congresso Nacional com aprovação das duas casas legislativas.</p>
<p>Não extinguiu, porém, o Tribunal de Contas.</p>
<p><b>7. Extinção do Tribunal de Contas e instituição da Auditoria Geral do Congresso.</b> Sugeriu algo semelhante ao <i>Government Accountability Office</i> dos Estados Unidos<sup>186</sup>:</p>
<p>Proposta foi feita pelo deputado João Natal (PMDB-GO) pouco depois da proposta de Jutahy Magalhães, também no plenário da ANC, em junho de 1987.</p>
<p>Classificava o trabalho do tribunal da época uma “ficção”.</p>
<p>Novo órgão seria subordinado ao Congresso com seu dirigente eleito pela casa legislativa para mandato igual ao dos parlamentares.</p>
<p>Era o único discurso que enfatizava com clareza as relações entre controle externo e avaliação e formulação de políticas públicas.</p>
<p>Sofreu oposição de quem indagava: “quem irá fiscalizar a Auditoria?”</p>
<p><b>8. Tribunal de Contas híbrido com ministros exercendo mandato - Embrião do atual Tribunal</b> Sugestão dos constituintes representados pelo campo da esquerda<sup>187</sup>:</p>
<p>Tinha origem na proposta de Adhemar de Barros Filho (PDT-SP), mas era diferente.</p>
<p>Apresentada no plenário da ANC em março de 1988 como uma fusão de emendas, incluindo a do pedetista de São Paulo.</p>
<p>Tentava uma conciliação, aproximando-se do modelo atual, embora prevendo mandato em vez da vitaliciedade. Um terço dos ministros seria indicado pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal. Dois destes, alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, indicados em lista tríplice pelo órgão.</p>
<p>Era, enfim, a proposta que caminhava para uma recombinação de elementos.</p>
<p>Ampliaria de nove para onze ministros. O atual TCU é composto por nove ministros.</p>
<p>O então deputado federal gaúcho Victor Faccioni, conselheiro aposentado do TCE-RS, observou que se tratava de uma combinação de elementos “técnicos e políticos”.</p>

**Fonte:** MIRANDA, A. G. *Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil*. Dissertação de Mestrado, 2009. PPED. IE. UFRJ.

<sup>184</sup> Ver Atas da Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, 9ª reunião ordinária, p. 62.

<sup>185</sup> Ver Atas do Plenário da ANC de 1987, 77ª sessão, realizada em 4 de junho de 1987, p. 108 e 109; e Atas da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, 9ª reunião em 12, 13 e 14 de junho de 1987, p. 203).

<sup>186</sup> Essa proposta foi discutida em diferentes momentos. Ver Atas do Plenário da ANC, 89ª sessão, de 24 de junho de 1987, p. 558 e 559; e nas mesmas Atas, 139ª sessão, de 16 de agosto de 1987, p. 3; e Atas da Subcomissão do Sistema Financeiro, 7ª reunião, de 5 de maio de 1987, p. 112.

<sup>187</sup> Ver Atas do Plenário da ANC de 1988, 229ª sessão, de 21 de março, pp: 313-314.

O tão propalado “fortalecimento” dos tribunais de contas pela Constituição de 1988 não resiste a um exame crítico da presente análise institucionalista na perspectiva do pragmatismo político. Isso porque, além da falta de uma identidade institucional, conforme dito anteriormente, o suposto fortalecimento não foi acompanhado, por exemplo, da atribuição a esses organismos de executar suas próprias decisões, ficando eles reduzidos a julgadores que julgam, mas que não podem garantir a execução de suas condenações, diferentemente do Poder Judiciário. Ou do Ministério Público, que tem poder para instaurar inquéritos e apresentar denúncias perante a Justiça, sem sofrer interferência de qualquer Poder de Estado ou outro órgão quanto à discricionariedade em relação aos motivos e mérito de seu ativismo em diferentes situações da vida social e política.<sup>188</sup>

Recorde-se que, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, os dirigentes dos tribunais de contas sugeriram que, no caso de imputação de débito ou outra penalidade, as decisões das cortes tivessem “eficácia de sentença”. Mas o texto aprovado rejeitou a palavra sentença e incluiu a expressão “eficácia de título executivo”, instrumento que serve como base para a execução judicial e para a inscrição dos débitos nas procuradorias da Dívida Ativa dos diferentes entes federativos.<sup>189</sup> Ações que não podem ser feitas pelo Tribunal de Contas, mas pelos próprios entes lesados, cujos procuradores são subordinados às autoridades com contas rejeitadas.

Foi o retorno a uma situação que vigorou no fim do século XIX antes das modificações feitas no famoso decreto 392, de 8 de outubro de 1896, conforme observava Alfredo Valladão em seu estudo de 1911. Como vimos, o autor assinalava na ocasião que, antes do decreto, as decisões dos tribunais de contas eram encaminhadas ao Ministério Público para que este promovesse a ação de execução. Mas o procedimento (promoção da execução) consistia apenas na inscrição da “condenação como dívida ativa para que fosse acionável” (1911: 66). Valladão afirmou em seu estudo que o decreto 392 modificara radicalmente aquele processo acentuando o caráter judiciário das decisões do Tribunal:

A execução de suas sentenças já não depende de nenhuma inscrição no Tesouro; assenta exclusivamente, na cópia autêntica do acórdão. E, por outro lado, nenhuma interferência cabe à Procuradoria Geral da Fazenda Pública, antiga Diretoria do Contencioso, nesta execução, que se faz sem o seu conhecimento. A cópia do acórdão é remetida diretamente ao Procurador Fiscal ou ao Procurador Seccional para promover a execução. (1911: 66)

<sup>188</sup> A respeito dos poderes conferidos ao Ministério Público pelo constituinte de 1988, sem uma contrapartida de *accountability* sobre o órgão, no que se refere ao mérito de suas ações, ver o trabalho de KERCHER, Fábio (2007). “Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil”. IN: *DADOS Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, pp: 259-279. Trata-se de uma versão modificada da tese de doutorado defendida pelo autor em 2003 na Universidade de São Paulo. Nesse trabalho, o autor mostra como o Ministério Público adquiriu autonomia, que, no entanto, não foi acompanhada de instrumentos significativos de *accountability*.

<sup>189</sup> Trata-se do parágrafo 3º do inciso XI do artigo 71 da Constituição Federal, que diz: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Como se pode notar, não se tratava de mera disputa corporativista entre instituições por fatias de poder ou espaço de atuação num Estado altamente fragmentado, como nos dias atuais. Pela própria formação e trajetória da federação brasileira, além dos problemas relacionados aos avanços e recuos da democracia, hoje órgãos de um mesmo Poder e Poderes distintos buscam acentuar suas atribuições, muitas vezes sobrepondo-se a funções de outros, ou mesmo tentando depreciar a imagem de outros, na disputa por prestígio, fatias orçamentárias ou prevalência de políticas públicas.<sup>190</sup> Embora o autor tivesse carreira vinculada ao Tribunal de Contas, seu argumento parece convincente do ponto de vista da busca de resultados concretos e não fictícios ou não meramente simbólicos.

A ausência de poder para executar suas próprias decisões tem consequência problemática não só do ponto de vista da recomposição do erário, no caso de erros, irregularidades e mesmo corrupção. Incide também no aspecto simbólico e normativo em termos de credibilidade junto à sociedade em geral e aos demais atores e instituições do Estado. Em outras palavras, do ponto de vista da socialização congruente que discutimos no capítulo anterior. Melhor dizendo, tem a ver com o ângulo de visão que revela a possibilidade, sempre presente, da frustração da expectativa da sociedade em relação a um órgão de fiscalização de contas.

Em relação a esse último aspecto, a baixa credibilidade (oriunda da situação de poder julgar, mas não “condenar”, isto é, não executar sua própria decisão, ao contrário do Poder Judiciário) pode gerar incompreensão, desrespeito e descaso que acabam se transformando na base de instrumentos de conflito com iniciativas de outros atores e instituições na promoção de medidas neutralizantes da ação das cortes de contas. Instaura-se, assim um processo de não legitimação do Tribunal de Contas nas ações que visam à prevalência de determinadas políticas ou de interesse particularistas de grupos. E isso pode se materializar com a roupagem de “denúncia” de desmandos ou incompetência na chamada opinião pública, como algo protestado pela “sociedade” em geral, mas que esconde, não raras vezes, interesses

---

<sup>190</sup> Os exemplos desse tipo de disputa são muitos, mas basta um episódio de grande repercussão para ilustrar situações de conflito e/ou fragmentação potencial ou concreta do Estado. Reportagem publicada no jornal O GLOBO (edição de 13/3/2013, p. 8), intitulada “*Delegados da PF consideram que procurador-geral foi desrespeitoso*”, informa sobre incidente envolvendo o então procurador-geral da República, Roberto Gurgel. O texto da matéria dizia: “A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) contestou ontem a afirmação do procurador-geral da República, Roberto Gurgel, de que se o Ministério Público Federal não tivesse feito investigações, a ação penal do mensalão não teria acontecido. A entidade argumenta que a manifestação é ‘desrespeitosa com os policiais federais, ministros do Supremo Tribunal Federal, jornalistas e a opinião pública’, pois ignora a contribuição de cada um para o desfecho do julgamento. A associação afirma que ‘não se conhece trabalho do Ministério Público sem uma prévia e robusta investigação policial’. Para a ADPF, preocupa ‘a tentativa de convencimento’ de que o MP está acima do bem e do mal. (...). A ADPF afirma ainda que o MPF não mostra ‘à sociedade sua capacidade de cortar na própria carne na punição dos desvios de conduta de seus próprios membros’”. Para alguns analistas, o próprio julgamento do que ficou conhecido como “mensalão”, considerado controverso e contraditório para muitos, acabou se transformando, independente dos fatos apurados, numa oportunidade singular para o Supremo Tribunal Federal reforçar seu poder frente aos demais Poderes, além da própria imagem do Judiciário como um todo.

corporativistas ou mesmo de grupos privados com seu *lobby* junto a agentes políticos e à burocracia da máquina pública.

Ou então como formas de contestar a própria atribuição legal do tribunal. Evidência desse caso são algumas ações impetradas na Justiça por prefeitos com contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Esses prefeitos alegam que quem julga suas contas é a Câmara Municipal e não o tribunal. Mas, quando o prefeito é ordenador de despesa, assinando cheques, por exemplo, suas contas são julgadas pela corte de contas – e somente suas contas de gestão (da execução e cumprimento da lei orçamentária) são julgadas pelo Legislativo com base em parecer prévio do tribunal. Em alguns casos, o Supremo Tribunal Federal vem concedendo liminar aos prefeitos nesse tipo de ação, mediante entendimentos que deslegitimam a corte de contas.<sup>191</sup>

Obviamente, não se trata de focalizar as cortes de contas como “vítimas” da perversidade dos outros. Mesmo porque, elas mesmas acabaram se acomodando a essa situação, na sua *path dependence* secular, reforçadas e “compensadas” por outras atribuições, como no caso da Lei de Inelegibilidades, que impede a formalização de candidaturas de políticos a cargos eletivos que tiveram, dentre outras sanções, contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

E essa “compensação”, mediante a atribuição de outras funções e poderes, não tem como objetivo atender aos interesses corporativistas dos dirigentes das cortes. Faz parte, isto sim, do conjunto de mecanismos complexos de controle do Estado, criados ao longo do tempo por contingências políticas e econômicas, algumas exógenas às cortes de contas e ao próprio Estado brasileiro, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, como veremos adiante.

Nesse intrincado complexo de atribuições, o simbólico se mistura ao normativo e coercitivo, a ficção ao resultado concreto e verdadeiro. No caso da Lei de Inelegibilidades, por exemplo, os tribunais de contas acabam tendo alto prestígio e grande poder no sistema político como um todo, mesmo que o Estado não recupere recursos pecuniários que caracterizaram determinada lesão ao erário apontada pelo órgão de controle externo de contas.

Mesmo que a Justiça Eleitoral desconsidere as decisões da corte de rejeitar contas de determinados políticos e não de outros. Nesse sentido, dependendo das conjunturas, a lesão ao erário acaba não entrando nas prioridades do sistema político como um todo (incluindo as

---

<sup>191</sup> Ver a respeito Reclamação 13.292, ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF), pelo ex-prefeito do município fluminense de Iguaba Grande, Hugo Canellas Rodrigues Filho, com concessão de medida cautelar pelo ministro Gilmar Mendes, em 5/3/2012.



próprias cortes). Em outras palavras, acaba sendo de menos importância<sup>192</sup>, embora não do ponto de vista dos problemas e paradoxos do seu desenho institucional, bem como a sugestão não acatada dos tribunais de contas sobre o redirecionamento de programas de políticas.

Contas rejeitadas e nunca saneadas indicam prejuízos ao erário, mas constituem moeda simbólica e, ao mesmo tempo, concreta, altamente valiosa na correlação de forças do jogo político. E assim a corte de contas se transforma em determinadas ações em um “tribunal político” por mais que o formalismo jurídico e os próprios dirigentes desses órgãos neguem essa potencialidade e concretude no caso, por exemplo, da Lei de Inelegibilidades.

Essa circunstância, como a presente tese procura mostrar, não é fruto de um maquiavelismo inerente aos dirigentes das cortes de contas, mas sim do desenho do órgão dentro da estrutura institucional mais ampla do Estado. Algo que envolve a participação de distintos atores e instituições que utilizam esses organismos de controle externo, quando podem, para finalidades clientelistas e políticas e/ou para o redirecionamento de políticas públicas, ou ainda para discursos moralistas em diferentes conjunturas.

Da mesma forma, a Lei de Licitações, por mais paradoxal que possa parecer, também corrobora o caráter político das ações do Tribunal de Contas, embora o objeto licitatório seja técnico-legal, por assim dizer. São dois lados de uma mesma moeda. Em relação à primeira face, não tendo a prerrogativa de julgar previamente o procedimento licitatório, mas sim, concomitante ou posteriormente ao lançamento do edital na praça, o órgão usa sua discricionariedade para apreciá-lo mesmo que o administrador público não o remeta às suas mãos.<sup>193</sup> Como já mostramos em outro capítulo, historicamente tem sido pífio o retorno ao erário de recursos que foram objeto de imputação de débito por parte do Tribunal de Contas.

---

<sup>192</sup> Isso, obviamente, para as forças em conflito que buscam capturar recursos públicos para fins particularistas. Não, em tese, numa perspectiva moral e mesmo econômica, para os cidadãos em geral que pagam impostos e, politicamente, para os próprios tribunais de contas que acabam ficando com a imagem de inoperantes e desnecessários como instituição de controle. Sem falar que a impunidade pode ser mais um estímulo à corrupção recorrente. Se a prática comum, num contexto de inoperância do Estado, é não devolver aos cofres públicos dinheiro desviado (roubado) ou gasto de forma irregular (equivocada, tecnicamente), consolida-se uma cultura de costumes e crenças no sentido de que anomalias desses tipos são normais e inevitáveis na democracia. Conforme vimos em capítulo precedente, um constituinte do passado chegou a afirmar que o Tribunal de Contas não podia ser muito rigoroso porque a cultura brasileira primava pela tolerância.

<sup>193</sup> Esse ponto é outro fator digno de atenção em relação ao “desenho de mecanismos” que acaba incidindo no desenho institucional. O administrador público não é obrigado por lei a remeter o edital de licitação para um exame preliminar por parte do Tribunal. Argumenta-se que o controle prévio poderia retardar serviços e obras a serem contratadas por licitação. No entanto, além de ser obrigado a publicá-lo no Diário Oficial, o administrador acaba enviando-o ao Tribunal de Contas antes do certame, ou simultaneamente à sua realização, a fim de buscar uma chancela legal para o futuro contrato. Se não enviar ao Tribunal, este pode examiná-lo assim mesmo, com a possibilidade de criar problemas tanto para o certame como para o contrato resultante do processo de licitação, uma vez que também o contrato será analisado pela corte de contas. Por outro lado, o administrador pode enviá-lo ao Tribunal, mesmo irregular, quando tem garantias de que os conselheiros vão aprová-lo. Seu envio então é uma forma estratégica de garantir a própria irregularidade com a anuência do Tribunal de Contas. Mesmo porque, se não o envia, o tribunal também pode não analisá-lo no caso de o edital não ser escolhido numa amostragem de outros a serem fiscalizados. Ou seja, dependendo do grau de clientelismo e das conjunturas, é melhor enviar um edital irregular ao tribunal a fim de “legalizá-lo” via relatório e conhecimento do órgão fiscalizador.

Dessas imputações e aplicações de multas, incluem-se decisões referentes aos editais de licitação.

O fato de o erário não conseguir recuperar recursos desviados acaba contrastando, em termos simbólicos e políticos, com a grande repercussão das notícias veiculadas sobre ações do Tribunal de Contas a respeito de superfaturamento e outros problemas em licitações de todos os tipos. Em outras palavras, a lesão ao erário e a incapacidade de o Estado recuperar recursos desviados acabam sendo eclipsados pelos usos políticos de anúncios feitos pela corte sobre agentes e organismos que praticaram irregularidades em licitações.

A outra face da moeda diz respeito ao caráter pedagógico do poder político de convencimento técnico do Tribunal de Contas no sentido de inibir editais irregulares durante suas diligências. Nestas, os jurisdicionados acabam se convencendo de que, se continuarem irregulares, poderão ter problemas no futuro, optando assim por desistir de realizar a licitação. Os tribunais aproveitam esses momentos para anunciar a economia realizada pelos cofres públicos pela desistência da realização da licitação. Ou seja, pela ação de controle e questionamento do órgão fiscalizador.

Isso, mesmo que essa desistência esteja frustrando tanto políticas públicas legítimas (a necessidade da construção de um complexo viário, por exemplo) como a intenção obviamente inconfessada de práticas corruptas. Na dúvida, é melhor não fazer. E assim, agora na condição de “tribunal do superfaturamento”, ou “tribunal de políticas públicas”, a corte de contas está cumprindo seu papel político de chamar a atenção dos diversos atores envolvidos, privados e públicos, para pensar ou repensar sobre a real necessidade daquela licitação, já que o próprio administrador acabou desistindo.

A participação nesse jogo de forma deliberada (ou não), com seus votos acompanhando (ou não) relatórios do corpo instrutivo, baseados (ou não) em avaliações técnicas e legalistas – porém, numa situação hipotética, surdos e cegos para o sistema político –, não impede que ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais e municipais “funcionem” e ajam como peças estratégicas inevitáveis desse xadrez de conflitos. Nesse contexto, o tabuleiro é “desenhado” e “redesenhado”, conjunturalmente, pelas ações políticas de diversos atores “acima” e “abaixo” deles. Inevitavelmente agem como julgadores políticos.

Os paradoxos de ser ou não ser um controle externo efetivo não dependem somente dos ministros do TCU e conselheiros dos tribunais estaduais, mas sim do sistema político como um todo, da estrutura institucional da qual as cortes de contas constituem apenas um elemento. Daí que o critério de indicação dos julgadores é sempre nevrálgico – considerado

“clientelista” – e é<sup>194</sup>. Porém, não existem evidências seguras de que, permanecendo os atuais mecanismos políticos e estatais, indivíduos alçados por concurso à função de julgadores de contas públicas, por exemplo, possam ser e agir de forma “independente” desse jogo de xadrez das forças em conflito.

Para finalizar essa seção, necessário registrar que também o constituinte de 1988 negou uma identidade mais clara e precisa ao Tribunal de Contas ao incluí-lo como objeto na última seção referente ao Poder Legislativo. Entretanto, não o vinculou organicamente a este Poder, seguindo a mesma linha dos constituintes de 1946. Em outubro de 1987, a Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte chegou a aprovar um texto referente ao então artigo 81 do projeto, classificando o Tribunal de Contas como “órgão auxiliar do Congresso Nacional”. No dia seguinte, porém, quando a comissão era presidida pelo seu quarto-vice-presidente, o então senador Fernando Henrique Cardoso (na época ainda pertencendo ao PMDB), o texto foi modificado por uma emenda apresentada pelo deputado Adolfo Oliveira, líder do PL.

Segundo Adolfo Oliveira, a emenda sugeria uma redação melhor que não mudava o conteúdo do artigo. Assim, a redação aprovada passou a ser: “Art. 81. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido *com o auxílio* (grifo nosso) do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”. Fernando Henrique indagou se o relator da matéria, senador José Fogaça (PMDB), acolhia “de plano” a emenda de redação e recebeu a resposta de que o dispositivo era “perfeitamente sistematizável”.<sup>195</sup> E assim ficou o texto constitucional aprovado depois pelo plenário.

## **5.2 - Desenho de sistemas: Tribunal de Contas como auxiliar da avaliação de políticas públicas**

De acordo com Goodin (2003), alguns debates pertinentes sobre a problemática do desenho institucional têm surgido em três campos relacionados das ciências sociais. Um se ocupa do “desenho de políticas”, cujo tema central diz respeito, normalmente, à possibilidade de implementação de escolhas em detrimento de outras. Implica, entre outras questões, considerar os recursos e incentivos que os atores envolvidos contam para colocar em prática determinada política. (Goodin, 2003, pp: 49-50).

---

<sup>194</sup> É disseminada a crença de que o problema central das cortes de contas seria o critério de indicação dos seus magistrados, antes uma imposição do Poder Executivo, com aprovação do Senado, agora sendo a maioria deles indicada pelo Poder Legislativo. Em outras palavras, que, apesar dessa mudança, o clientelismo continua o mesmo. Para alguns, o critério de indicação dos magistrados seria o que o cientista político Charles Pessanha chamou de “pés de barro” dos tribunais de contas. Ver sua entrevista à edição 549 da revista *CartaCapital*, de 10/6/2009, na página 18.

<sup>195</sup> Ver Anais e Ata da Comissão de Sistematização da ANC de 1987, sessão de 29/10/87, p. 893.

Outro campo de discussão é sobre o “desenho de mecanismos”, frequentemente, no campo dos estudos econômicos. O tema básico é a prescrição de mecanismos para a alocação de recursos. Um dos principais problemas como objeto de preocupação é a integração de informação e incentivos, por exemplo, nas situações de assimetria de informações entre produtores e consumidores, os primeiros sonhando informações privilegiadas sobre funções da produção, os segundos escamoteando suas preferências etc.

Por último, Goodin (2003) lembra os debates sobre “desenhos de sistemas”, com parâmetros de investigação emprestados da informática e da inteligência artificial. É um ramo que pode oferecer reflexões sobre múltiplas dimensões no que tange às interações de situações em contextos mais amplos. (2003: 52). Esses três conceitos sugerem, segundo Goodin (2003), a ideia de instituição como algo de “justa correspondência entre o objeto construído ou ‘desenhado’ e o contexto mais amplo no qual se insere”. (2003: 52). Para o objeto do nosso estudo, o conceito “desenho de sistemas” pode ser concebido como referente a formas criadas pelos tribunais de contas para aperfeiçoar técnicas de controle externo e outras medidas que vão além do simples instrumento para observação do cumprimento da lei. Após 1988 e agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, as cortes de contas criaram diversos setores no âmbito da estrutura de controle externo que vem aprimorando seu trabalho de fiscalização e, mais ainda, funcionando também como instituição auxiliar da avaliação de políticas públicas.

Antes de examinar os exemplos mais significativos de sistemas desenhados no âmbito dessas cortes, um registro se faz necessário sobre a atividade-fim como tribunal do ponto de vista constitucional. Após suas inspeções e auditorias, esse órgão realiza três tipos de “julgamento”, palavra muitas vezes geradora de polêmica em face de ambivalências e tautologias. Em primeiro lugar, emite o “parecer prévio” favorável ou contrário sobre as contas de gestão do chefe do Poder Executivo (prefeito, governador e presidente da República) para ser julgado pelo plenário do Poder Legislativo (Câmara Municipal, Assembleia Legislativa e Congresso Nacional).<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Como já visto anteriormente, o parecer prévio das contas chefe do Poder Executivo foi instituído pela Constituição de 1934. Diferentemente de certa visão corrente na literatura do microambiente dos tribunais de contas, a presente tese trabalha com a hipótese de que, na época, o parecer prévio não representava um avanço para as cortes de contas. Era, na verdade, uma delimitação de seu poder frente ao Legislativo e Executivo. É verdade que oficializava o princípio que vinculava a fiscalização ao problema da representação política, afastando a corte de contas da possibilidade de julgamento direto das contas do Executivo. Como vimos, o Legislativo resistiu em instituir um controle externo por parte dos parlamentares “por intermédio” do Tribunal de Contas. Se fosse “por intermédio”, essa condição teria conferido ao órgão fiscalizador a condição efetiva de instrumento auxiliar do Parlamento. Logo após o início do período revolucionário de 1930, o contexto de conflitos entre as forças do Norte representadas pelo tenentismo e as dos grandes estados dominados pelas oligarquias tradicionais da 1ª República era marcado, dentre outras coisas, pelo debate sobre a definição do sistema de governo, se parlamentarismo ou presidencialismo. Este acabou sendo aceito desde que outros instrumentos fossem fortalecidos, a exemplo do Tribunal de Contas. Mas, o julgamento final das contas do Executivo ficou nas mãos do Legislativo, embora este nunca tenha tido condições de realizar a fiscalização rotineira, sacramentando assim o caráter simbólico de sua atribuição de controle externo. Hoje, porém, a instituição do parecer prévio é importante instrumento de julgamento político por parte do Tribunal de Contas, como mais um organismo da estrutura de outros controles estatais.

Trata-se da análise de toda a administração referente ao exercício fiscal anterior sobre a execução orçamentária, investimentos, gastos mínimos obrigatórios em saúde e educação, administração de royalties, comportamento da receita, riscos fiscais, investimentos etc. Apesar de ser um parecer a ser julgado pelos parlamentares, não deixa de ser também um julgamento. Além de ser feito de forma independente e autônoma pelo Tribunal de Contas, portanto, sem interferência do Legislativo, trata-se de instrumento relevante de informação geral sobre todo o comportamento da administração. Se não é um julgamento efetivo, o seu simbolismo, mesmo em forma de um “parecer”, pode ter importante repercussão como “julgamento de fato” no contexto de forças em conflito através de seus discursos políticos face ao agente cujas contas estão sendo avaliadas.

Em segundo lugar, o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores como ordenadores de despesas que manejam recursos públicos de todos os poderes e do Ministério Público, tais como secretários, ministros, presidentes de autarquias, chefes de almoxarifado, diretores de escolas e hospitais etc. Este julgamento é feito de forma paralela e independente das contas de gestão do chefe do Poder Executivo. Um prefeito pode ter suas contas de gestão aprovadas pelo Legislativo, mesmo tendo praticado corrupção usando um secretário municipal como ordenador de despesas que assinou cheques sem a devida comprovação do serviço prestado. Nesse julgamento não há instância revisora, o que não deixa de ser aspecto problemático do desenho institucional. Administradores com contas rejeitadas, não raras vezes, recorrem ao Poder Judiciário, mas este só analisa questões do ponto de vista do direito processual, se o responsável teve ou não direito à defesa etc. A Constituição da República não contém preceito específico sobre revisão de mérito por parte do Poder Judiciário em julgamento realizado pelo Tribunal de Contas.

Por último, o Tribunal de Contas também julga a legalidade dos atos referentes à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, conforme prevê o inciso III do artigo 71 da Constituição Federal. O texto desse preceito diz que compete ao tribunal “apreciar, para fins de registro, a legalidade” desses atos, o que, na prática, não deixa de ser julgamento. O problema é que a palavra julgamento provoca reações dos responsáveis que alegam que seus processos ainda não acabaram. De fato, o mecanismo dos diferentes julgamentos se dá por comunicações, notificações, citações e outros atos em ritos extremamente burocráticos que estabelecem um “debate” escrito constante, digamos assim, entre o órgão fiscalizador que questiona atos do administrador e este que responde num mecanismo de vai-e-vem de documentos, protocolos, informações etc. até uma decisão final que resulta num “Acordão”. Este, porém, no caso de uma imputação de débito ou multa, pode ser posterior a uma “citação” para que o responsável devolva recursos ao erário ou ainda

apresente razões de defesa etc. Em outras palavras, com exceção das contas de gestão, cujos processos são anuais, muitos outros processos dos tribunais de contas podem demorar anos durante os quais os administradores estão sendo “julgados” diversas vezes.

Do ponto de vista organizacional e atuação estratégica, para além dos sistemas desenhados no âmbito do controle externo, os tribunais também criaram escolas de contas para orientar os jurisdicionados em diversos procedimentos, tais como elaboração de editais de licitação, contratos, medidas de economicidade, interpretação de legislações e outros temas, além de cursos de pós-graduação. Importante inovação nos mecanismos de controle externo tem sido ainda a chamada auditoria operacional. Além disso, as cortes também elaboram estudos que podem subsidiar os administradores públicos no encaminhamento de programas de políticas para além da necessidade somente de cumprir a lei.<sup>197</sup>

De todas as inovações, as mais importantes para o nosso estudo são as que conferem aos tribunais de contas esse caráter de instituição capaz de fazer amplas e complexas avaliações de políticas públicas e, portanto, funcionando também como auxiliar mesmo da formulação de políticas. Em outras palavras, além de seu aperfeiçoamento ao longo dos anos, do ponto de vista procedimental e técnico para a fiscalização do cumprimento das leis, os tribunais de contas estão capacitados também para fazer avaliações de políticas globais.

Essa possibilidade implica um relacionamento interinstitucional para além dos mecanismos coercitivos. Nesse sentido, não se trata de um “controle jurisdicional”<sup>198</sup> das

---

<sup>197</sup> Um rápido esboço sobre a estrutura de procedimentos e a cultura interna de relacionamento: os tribunais de contas são compostos por três instâncias: o corpo deliberativo, o corpo instrutivo (funcionários de diferentes especialidades) e o Ministério Público Especial. Cada um dos sete conselheiros (no caso dos TCEs), ou cada um dos nove ministros (do TCU), possui uma assessoria técnica composta tanto por funcionários de carreira do órgão como outros comissionados que não pertencem aos quadros do tribunal. Estes são de estrita confiança dos conselheiros. Ao longo do tempo, os funcionários de carreira que integram o gabinete do conselheiro passam também a ser de confiança deste, assim como os comissionados de fora. Isso significa que o próprio corpo instrutivo do tribunal acaba sendo uma estrutura politicamente fragmentada, mais até que os conselheiros, que formam um colegiado de sete pessoas. Importante essa observação para destronar o mito segundo o qual os relatórios do corpo instrutivo são sempre isentos da política, seja a interna ou a externa ao tribunal. Já o Ministério Público Especial é formado por procuradores de carreira, sendo um órgão autônomo, não subordinado aos conselheiros nem ao Ministério Público comum. Seu procurador-chefe tem assento ao lado dos conselheiros nas sessões plenárias. Os relatórios do corpo instrutivo são elaborados por analistas e técnicos de carreira e distribuídos, por sorteio, ao gabinete do conselheiro relator. Este o submete ao plenário com um voto concordando ou não com o parecer da instrução e com o do MPE. Normalmente, o secretário de controle externo, isto é, o chefe superior de todo o corpo instrutivo, é nomeado pelo presidente em exercício do tribunal. Portanto, os postos-chave do setor de controle externo (corpo instrutivo) são ocupados por pessoas de confiança, direta ou indireta, do conselheiro que está exercendo a presidência em determinado período. Isso inevitavelmente reforça a fragmentação interna entre os funcionários, numa atmosfera crônica de desconfiança entre eles mesmos e entre o conjunto de funcionários e os conselheiros. O senso comum dos servidores carrega a noção de que os conselheiros são sempre ilegítimos porque alçados ao cargo por indicação política. Diferentemente deles que estão na função por concurso público. No entanto, acabam divididos por seu alinhamento a um ou outro conselheiro na medida em que todos vão conviver durante toda a vida funcional, considerando a vitaliciedade dos dirigentes das cortes e a estabilidade dos servidores de carreira.

<sup>198</sup> Ver GRINOVER, Ana Pellegrini e WATANABE, Kazuo (coord). *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. Este livro reúne trabalhos sobre a participação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas. O tema é controverso, uma vez que o processo de políticas públicas compreende um conjunto de ações de diferentes atores interagindo em múltiplas variáveis previsíveis e imponderáveis, do contexto social, político e econômico. Apesar do caráter intencional e do poder constituído de uma autoridade em qualquer processo de política pública, nem o direito positivo, nem as técnicas da matemática ou de qualquer outra ciência podem garantir o curso pretendido das ações dos governantes e dos

ações dos administradores, muito menos de neutralizar o poder discricionário dos formuladores, implementadores e executores dos programas governamentais. Num contexto de alta fragmentação administrativa e política do Estado, essa potencialidade nos convida à reflexão sobre um dos papéis estratégicos do órgão de controle externo para o processo de políticas públicas, sobretudo, como auxiliar da avaliação de resultados efetivos e eficazes para atender às diversas demandas da sociedade. Ao avaliar programas de políticas, o Tribunal de Contas acaba contribuindo também para a formulação e implementação. Assim, resultados de avaliação podem incidir e orientar ações futuras na formação de determinadas agendas. O quadro a seguir sintetiza essa possibilidade.<sup>199</sup>

#### Quadro 6: O Tribunal de Contas no processo de políticas públicas

<b>Formação da agenda</b>	Em julgamentos finais ou mesmo em fases preliminares, com comunicações e notificações, o Tribunal de Contas pode alertar os jurisdicionados sobre questões não percebidas e que se transformam em problemas para os quais ações começam a ser elaboradas. Podem contribuir, assim, para a formação da agenda.
<b>Elaboração</b>	O órgão fiscalizador pode não impor, mas sugerir alternativas, com base em experiências de outras situações. Isso ocorre, inclusive, em relação a muitos municípios com carência de recursos materiais e de pessoal qualificado.
<b>Formulação</b>	O Tribunal de Contas não impõe maneiras, mas pode fornecer elementos para fórmulas legais, através de respostas a consultas feitas pelos jurisdicionados.
<b>Implementação</b>	Em auditorias operacionais, a Corte de Contas pode identificar fases do processo que apresentaram falhas e problemas, podendo sugerir medidas corretivas sem caráter punitivo.
<b>Execução</b>	Não cabe ao Tribunal de Contas interferir nessa e em nenhuma outra fase do processo de políticas públicas, mas pode fornecer elementos, documentos, orientações para auxiliar na correção de rumos de um programa.
<b>Acompanhamento</b>	A participação e o auxílio do Tribunal de Contas de maneira formal e legal ocorrem também com o exame, por exemplo, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral), dois instrumentos exigidos pela LRF.
<b>Avaliação</b>	A participação do Tribunal de Contas pode se dar nessa fase não só do ponto de vista da fiscalização rotineira, mas também considerando o que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade (...), dentre outras coisas, de “avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” e “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Fonte: o autor

cidadãos representados no Poder Legislativo. A letra da lei e a decisão de um juiz, muitas vezes, não conseguem resolver problemas complexos e prejudiciais à comunidade. Isso, ainda que grupos de pressão forcem a entrada desses problemas na agenda do governo. Exemplo: uma decisão judicial que obrigasse o governo a acabar com o desemprego ou a construir cinco estações do metrô num período determinado.

<sup>199</sup> O quadro apresenta o ciclo do processo de políticas públicas, conforme abordagem de Enrique Saravia (2006, pp: 19-42). Esse esquema é útil para o estudo em geral do processo de políticas públicas e para a análise de uma política específica, isto é, para uma eventual ação concreta de formuladores de um programa de políticas. Entretanto, essas fases podem não ocorrer de forma linear e unidirecional, processando-se, muitas vezes, de maneira sobreposta e errática, dependendo de um contexto de diferentes variáveis.

Paradoxalmente, essa potencialidade é outro componente problemático do seu desenho institucional confrontado com os demais discutidos ao longo do presente trabalho. Isso porque caberia a indagação se o sistema político quer e suporta um tribunal que faça avaliação de políticas públicas mesmo que não possa executar diretamente na Justiça suas decisões e julgamentos. Independente das respostas sobre esse aspecto, o fato é que, do ponto de vista infraestrutural (reunindo capacidade de recursos humanos e desenvolvimento tecnológico), os tribunais de contas começaram a fazer, a partir da década passada, avaliações de políticas públicas. A principal objeção sobre esse novo caráter, obviamente feita por quem não quer ser fiscalizado e controlado, é no sentido de que os tribunais de contas têm que se limitar à fiscalização do cumprimento da lei. Mesmo sem poder coercitivo, certas ações de auditoria dos tribunais de contas podem servir de base para ações de diferentes atores dentro e fora do Estado para empreender políticas ou mesmo fazer denúncias a outros setores.

Entretanto, mesmo esse novo aspecto, de natureza política, é limitado pelo próprio contexto de diferentes legislações cujo cumprimento tem que ser fiscalizado pelas cortes de contas. Mais da metade dos processos dos tribunais de contas refere-se a situações relacionadas aos recursos gastos com pessoal na máquina administrativa, do salário de vereadores ao registro de aposentadorias de servidores de diversos setores dos três Poderes. Além disso, outro montante de processos refere-se ao controle da legalidade de dispositivos constitucionais e de diferentes leis, além das leis complementares, a exemplo da LRF e outras, o que acaba restringindo o tempo e os recursos disponíveis da corte para desenvolver auditorias de avaliação de políticas públicas *strictu sensu*. Obviamente, os objetos das diversas legislações dizem respeito, em última instância, aos processos de políticas públicas como um todo. Porém, em outras palavras, acaba não sobrando muito tempo e energia institucional para fazer avaliações de resultados, por exemplo, em termos de eficácia, efetividade e diferentes impactos no tocante a metas estabelecidas em programas globais.

No âmbito dos estados, são notáveis as várias experiências de atuação das cortes de contas como instrumentos de avaliação de políticas públicas, porém como pingos no oceano. Embora aconteçam em quantidade irrisória, sinalizam uma nova e possível realidade dos tribunais em contraste com as limitações de uma disposição fiscalizadora excessivamente burocrática sem resultados concretos, agravada pela ausência de poder para executar suas próprias decisões. Os exemplos sinalizam possíveis novas tendências das cortes brasileiras.

Em 2008, o Tribunal de Contas de Mato Grosso firmou uma parceria de cooperação com o Centro de Estudos da Metrópole, dirigido pela cientista política da Universidade de São Paulo (USP) Marta Arretche, a fim de implementar um modelo de avaliação de resultados



disponível aos cidadãos pelo site da corte de contas. O foco foi dirigido às áreas de saúde e educação com o objetivo de medir impactos de ações que estavam realmente ao alcance dos governos.<sup>200</sup>

Através de procedimentos e instrumentos diversos, iniciativas de outros tribunais também vêm se configurando como trabalhos de avaliação de políticas. A auditoria operacional é um exemplo de fiscalização com caráter de avaliação de políticas, sendo uma das principais novidades da atuação dos tribunais de contas após a Constituição de 1988. Em suma, trata-se de um tipo de ação que não se restringe à fiscalização do cumprimento das leis, ampliando seu escopo com foco em diversos aspectos de determinada situação.

Um dos exemplos mais emblemáticos diz respeito à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre as agências reguladoras nacionais (energia elétrica, petróleo, telecomunicações, transportes, aviação civil e águas), setor sobre o qual, até alguns anos atrás, havia dúvidas sobre quais órgãos teriam atribuição para fiscalizá-lo.

O TCU vem realizando auditorias sobre processos de governança institucional em diversas áreas. O órgão fez esse tipo de auditoria nas agências por solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que resultou no relatório referente ao Acórdão 2.261/2011, relatado pelo ministro José Jorge. De acordo com Maurício de Albuquerque Wanderley, titular da 2ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação do TCU, a auditoria se baseou em “escassa literatura sobre o tema, em processos de benchmarking internacional, na detecção de boas práticas das próprias agências e na experiência e entendimentos do TCU”.

Os auditores do TCU também constataram a inexistência de padronização na legislação. Entre alguns aspectos verificados, a corte de contas analisou a distribuição das competências regulatórias, os conselhos setoriais, a substituição dos dirigentes das agências, a autonomia financeira, bem como questões relacionadas à *accountability* e à transparência, dentre outros. É evidente o caráter de auxiliar da avaliação de políticas públicas desse tipo de auditoria. De acordo com Wanderley, “as recomendações feitas pelo tribunal têm o propósito de fortalecer a atuação dessas instituições, conferindo-lhes a autonomia prevista em lei,

---

<sup>200</sup> Ver ARRETCHE, Marta. (2009). “Enfrentando os desafios de construir um modelo de Avaliação de Resultados” in MORAES, Antonio Joaquim (org.). *A era do cidadão: A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso*. Cuiabá: Entrelinhas.

ampliando os mecanismos de transparência e prestação de contas e induzindo a realização de análises de risco e impacto regulatório”.<sup>201</sup>

Os exemplos de outros tribunais, além do TCU, sobre ações que podem servir para avaliação de políticas públicas, mostram que elas são desenvolvidas com base na própria experiência dos técnicos ao longo dos anos. São trabalhos elaborados por iniciativa da corte de contas ou do próprio jurisdicionado com base em relatórios e inspeções do órgão fiscalizador. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro passou a elaborar estudos socioeconômicos, assim como Tribunal de Contas do Estado já fazia, desde 2001. No primeiro caso, o trabalho é feito pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (CAD) e, no segundo, pela Secretaria de Planejamento do órgão. Ambos não são ações de fiscalização, mas servem como elemento de articulação de programas de políticas para os administradores públicos.<sup>202</sup> Em relação às auditorias operacionais, o mesmo tribunal verificou o número de consultas médicas por ano, em 2006 e 2007, feitas pela Estratégia de Saúde da Família na cidade do Rio, concluindo que poderia ter sido muito maior, o que revelou certo grau de ociosidade do programa.<sup>203</sup>

Mas, mesmo certas ações para fiscalizar o cumprimento de diversas legislações podem funcionar como trabalhos de avaliação e auxílio na formulação de futuras políticas públicas. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro começou a realizar auditorias sob o formato denominado “TMS”, isto é, cujo objeto tem a ver com temas de maior relevância. As primeiras ações nessa linha deram atenção às práticas dos administradores na área da educação e dos resíduos sólidos. As visitas aos municípios não são feitas para aplicar sanções, mas sim para propor a elaboração de planos de ação que funcionem como uma espécie de pacto entre os gestores municipais e o próprio tribunal.<sup>204</sup> Com esse tipo de

---

<sup>201</sup> Ver artigo sobre o assunto sob o título “Auditoria sobre a governança das agências reguladoras: uma contribuição do TCU para o aperfeiçoamento dessas instituições públicas”, de autoria de Maurício de Albuquerque Wanderley, então titular da 2ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação do TCU in *Revista do TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 51, agosto de 2012, pp: 50-58

<sup>202</sup> Ver SANTOS, Josué Vieira. “Balanço Social: uma ferramenta de controle social” in *Revista TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 42, setembro 2009, pp: 69-78.

<sup>203</sup> Ver PULCHERIO, Amâncio Fernandes. “Produtividade e Ociosidade da Rede Médica da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no Município do Rio de Janeiro”. In: *TCMRJ – Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, n. 44, maio 2010, pp: 82-87. Ver outros exemplos de auditorias operacionais realizadas pelo TCMRJ nas publicações avulsas intituladas *Política Habitacional I Ação Bairro – Avaliação de Programas de Governo (2005)*, *Aquisição e Produção de Massa Asfáltica – Avaliação de Atividade de Governo (2005)* e *Auditoria Operacional na Ação “Formação e Capacitação de Professores” (2010)*. As três foram elaboradas pela 2ª Inspeção Geral de Controle Externo da Secretaria de Controle Externo do TCMRJ. A publicação referente à primeira aborda elementos sobre as características das comunidades, morosidade e instrumentos de avaliação pós-ocupacional, critério de seleção na alocação de recursos, infraestrutura urbana, qualidade das águas tratadas pelas estações de tratamento de esgotos, infraestrutura social e efeitos pós-programa.

<sup>204</sup> Ver *TCE Notícia*, n. 72, jan/abr, 2012, p, 13.

auditoria, por exemplo, o TCE-RJ acabou fazendo uma radiografia completa do programa “Estratégia Saúde da Família”.

Entre as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, destacam-se experiências em várias áreas da administração pública. Uma inspeção realizada em 2009<sup>205</sup>, por exemplo, nas ações de capacitação voltadas para os professores do ensino fundamental da rede pública do estado constatou que metade dos docentes pesquisados não era consultada para definição de cursos de aperfeiçoamento. Outras auditorias operacionais constataram deficiências nas ações de incentivo à cultura com recursos do Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (o Funcultural), referente ao exercício de 2008, e no sistema de fiscalização ambiental a cargo da Fundação do Meio Ambiente. De acordo Sabrina Nunes Locken, auditora-substituta de conselheiro do TCE/SC, esse tipo de auditoria não acarreta aplicação de medidas coercitivas, mas, através de orientação, permite que os gestores “elaborem um plano de ação, estabelecendo quais medidas serão adotadas, os prazos e responsáveis pela sua implementação”.<sup>206</sup>

A percepção dessa potencialidade e capacidade para funcionar como auxiliar da avaliação e formulação de políticas públicas transcende a intenção dos próprios tribunais de contas. Outros atores do sistema político reconhecem esse novo lado dos órgãos fiscalizadores, como o então presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco em 2011, desembargador José Fernandes de Lemos. Segundo ele, “as fronteiras dos tribunais foram abertas, permitindo-se a essas cortes apontar e desenvolver gestões de políticas públicas no julgamento de contas, sinalizando gastos que poderiam obter os mesmos resultados por meios menos onerosos para a administração pública.” O desembargador acrescenta ainda que o formato constitucional conferiu às cortes a atribuição de, para além da fiscalização do cumprimento da lei, “interferir nas opções políticas tomadas pelas autoridades governamentais de todos os Poderes.”<sup>207</sup>

Ao apresentar numa publicação avulsa resultados de uma avaliação sobre o acesso da população às consultas médicas e odontológicas e o impacto da gestão dos recursos humanos e logísticos, o conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal Jorge Caetano, afirmou

---

<sup>205</sup> Inspeção semelhante foi realizada por 27 tribunais a partir de uma articulação nacional das cortes de contas. Foi uma auditoria operacional no contexto das ações do Promoex.

<sup>206</sup> Ver *Controle: Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*, junho/2009, n. 3, pp: 53-60.

<sup>207</sup> Ver a respeito artigo assinado pelo desembargador, intitulado “A importância do Tribunal de Contas para a gestão pública, *Revista TCE-PE (Recife)*, v. 18, jun. 2011, pp: 19-23. Ver também artigo do conselheiro do TCE-RJ José Gomes Graciosa (2011) que defende a ideia de que os tribunais de contas podem auxiliar todos os poderes e não somente o Legislativo: “Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes” In: *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, Ano 2, n. 1, set/2011, pp: 39-53.

que o objetivo era aproximar a corte da comunidade para incentivar o “controle social e contribuir para maior e melhor participação da sociedade em assuntos que são de interesse de todos aqueles que vivem no Distrito Federal”. A inspeção resultou no processo TCDF nº 26145/2007, apreciado pelo plenário em 22 de julho de 2008. A auditoria foi feita com base em análise de documentos, pesquisa postal (questionário por correspondência), visitas às unidades de saúde, entrevistas com servidores e usuários do sistema, além de servidores da Secretaria de Saúde. A corte resumiu o processo numa publicação de 40 páginas, com explicações e orientações didáticas que podem servir como elementos de apoio à formulação de futuras políticas ou de correção de programas em diferentes municípios.<sup>208</sup>

A auditoria da receita é outra novidade na atuação dos tribunais de contas, sobretudo agora com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque a ênfase da fiscalização sempre recaiu na realização da despesa e quase nunca nos mecanismos de arrecadação. Trata-se de um tipo de ação que enfrenta ainda a complexidade da existência de diferentes tributos e contribuições. Os tribunais estão começando a se estruturar para entender o assunto e realizar auditorias. De acordo com Ives Gandra da Silva Martins, para quem o conhecimento dos tribunais ainda é insuficiente, o sistema tributário é um dos grandes entraves ao desenvolvimento do país, ao lado dos encargos trabalhistas, da burocratização, da política cambial e dos juros altos. Segundo ele, “enquanto a Europa, por exemplo, tem apenas o IVA como tributo circulatório, nós temos, com características próprias de imposto (IPI, ICMS e ISS) e quase impostos (as contribuições CIDES, COFINS, PIS). (...). E quanto mais complexo mais sujeito à corrupção, sonegação e injustiças tributárias.”<sup>209</sup>

Além de sistemas e esses procedimentos comuns a vários tribunais viabilizados pela Constituição de 1988, algumas cortes vêm adotando iniciativas originais em ações de fiscalização e relacionamento com outras instituições públicas e agentes privados. O Tribunal de Contas de Mato Grosso possui sua Secretaria de Articulação Institucional para desenvolver parcerias que já totalizam 17 instituições federais, estaduais e organizações não governamentais. Em junho de 2009, o Tribunal de Contas firmou termo de cooperação com a Câmara dos Dirigentes Lojistas de Cuiabá, à qual o órgão de fiscalização envia por e-mail informações sobre julgamento das contas públicas em forma de notícia.

Dentre os objetivos desse tipo de parceria, a corte de contas estabelece assim intercâmbio de informações eletrônicas que podem contribuir para a qualidade do controle

---

<sup>208</sup> A publicação leva o título de *Auditoria Operacional no Sistema de Saúde Pública do Distrito Federal*, assinada pelo conselheiro-relator, Jorge Caetano. Brasília: Distrito Federal, Tribunal de Contas, 2008.

<sup>209</sup> Ver sua entrevista no número 51 (agosto de 2012) da Revista *TCMRJ – Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, pp: 72-74)

externo, além de incentivar o controle social por parte de diferentes segmentos da sociedade. Entre os órgãos com os quais faz intercâmbio, estão a Caixa Econômica Federal, o Serviço de Processamento de Dados (Serpro), Conselho Regional de Engenharia (CREA), câmaras municipais, Ministério Público Estadual, Assembleia Legislativa, além de entidades representativas da sociedade civil.<sup>210</sup>

Ao longo da década passada, o desenvolvimento infraestrutural na área de Tecnologia da Informação tem proporcionado mudanças importantes nos procedimentos de fiscalização e controle por parte dos tribunais de contas. Além da instituição de mecanismos de interação com órgãos de outros poderes, tais como Receita Federal e outros, as cortes têm também criado ferramentas internas procurando aprimorar o trabalho de controle externo de uma maneira geral. Os tribunais estaduais de Mato Grosso e do Rio de Janeiro, por exemplo, criaram, respectivamente, o Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (APLIC) e o Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS).

Outro exemplo é o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, que criou seu “Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública” (SICAP). Esses instrumentos permitem informações extras e precisas em diversas áreas, como, por exemplo, uma visão geral em termos de preços cobrados por serviços semelhantes realizados em diferentes municípios. Além disso, possibilitam maior transparência e acesso de pessoas de diferentes setores aos processos, e não somente alguns técnicos ou o conselheiro relator responsável pelo assunto. Assim, impedem que poucas pessoas se “apropriem” do processo como acontecia quando este era composto por grossos volumes de papéis.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais previu em seu plano estratégico 2010/2014 o desenvolvimento e implantação de um novo sistema informatizado para remessa de dados municipais, denominado “Sistema de Controle de Contas Municipais” (Sicom). Em Mato Grosso, a corte de contas criou em 2008 o “Sistema Geo-Obras”. De acordo com o informativo mensal do órgão, “as informações das obras e serviços de engenharia disponibilizadas no Geo-Obras são cadastradas obrigatoriamente pelas próprias unidades gestoras, incluindo as paralisadas ou inacabadas. Esses dados estão disponíveis no Portal do Cidadão – [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br) – para consulta, bem como para o envio de denúncias online.”<sup>211</sup>

Outro sistema interno criado pelos tribunais de contas é a ouvidoria para recebimento de denúncias, dentre outras ações, como sugestões ou reclamações. As ouvidorias acabaram

---

<sup>210</sup> Fonte: “Da Sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso”, edição 16, junho de 2009, p. 7

<sup>211</sup> Idem, edição 23, janeiro de 2010, p. 3.

disseminadas ao longo dos últimos anos como instrumento para recebimento de denúncias dos cidadãos. Até 1988, os tribunais de contas eram fechados ao recebimento de denúncias. O parágrafo 2º do inciso IV do Art. 74 da atual Constituição Federal prevê que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Como vimos, proposta nesse sentido do Partido Comunista, assinada por Luis Carlos Prestes, Carlos Marighela e outros, fora rejeitada na Assembleia Constituinte de 1946.

Ainda que consideremos a pouca sinergia entre as cortes de contas e a sociedade civil de um modo geral, a cada ano as ouvidorias vêm recebendo maior quantidade de denúncias. Em alguns tribunais, elas vêm se dinamizando a cada dia, como é o caso do Tribunal de Contas de Mato Grosso, que passou a dar prioridade aos casos de denúncia antes da inclusão em pauta do julgamento das contas anuais. A ouvidoria desta corte registrou em 2009 um total de 1.206 chamados, que geraram 942 denúncias. O número revela um considerável aumento em relação a 2008, quando 554 chamados foram transformados em 318 processos de denúncias.<sup>212</sup>

Mesmo com canais abertos à população para recebimento de denúncias, reclamações e sugestões, os tribunais de contas ainda são desconhecidos pela sociedade em geral. Não sem razão, o conselheiro Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto, presidente da Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para o biênio 2012-2013, afirmou que os “os tribunais precisam se abrir para a sociedade”. Isso confirma nossa afirmação em capítulo precedente segundo a qual, contraditoriamente, embora funcionando como órgão que defende, em tese, os interesses do cidadão, as cortes de contas são ainda instituições descoladas da sociedade, interessando mais aos políticos e burocratas.

Ao defender a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, nos moldes de conselhos semelhantes no âmbito do Judiciário e do Ministério Público, Rodrigues Neto lembrou que no próprio Congresso Nacional muita gente ainda desconhece a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 28/2007, que cria o conselho. Segundo ele:

Os tribunais de contas são praticamente desconhecidos pela sociedade. Esse é outro equívoco, pois nós prestamos um serviço inestimável. Fiscalizamos a gestão dos recursos públicos, ou seja, fiscalizamos como o dinheiro do cidadão é gasto pelos nossos órgãos públicos e pelos nossos gestores. Os tribunais de contas precisam se abrir para a sociedade, ir ao seu encontro, mostrar o que fazem, ser instrumentos de cidadania. Somente assim estaremos ajudando a tornar efetivo o controle social, pois temos a matéria prima desse controle, que é a informação. E informação oficial, com credibilidade.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> Fonte: *DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso*, ed. 23, jan. 2010, p. 6.

<sup>213</sup> Ver entrevista à TCE Notícia, n. 73, mai/jul, 2012, p. 19.

Alguns esforços nesse sentido têm sido feitos pelos tribunais. Em dezembro de 2008, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins iniciou as atividades de um projeto denominado “Agenda Cidadã para o Controle Participativo”. O objetivo era incentivar a participação da sociedade organizada no controle dos gastos públicos. A então presidente da corte na época, conselheira Doris de Miranda Coutinho, classificou o projeto na ocasião como “uma semente”. Segundo ela, “não existe controle eficaz se não houver a participação da sociedade organizada”. De acordo com o tribunal, ao incentivar a participação dos cidadãos, o projeto poderia auxiliar o próprio tribunal no planejamento das auditorias operacionais que avaliam resultados para além da fiscalização do cumprimento da legislação.<sup>214</sup>

São raras as situações em que a população toma a iniciativa de bater às portas do Tribunal de Contas, como fizeram associações de moradores de Itaquera, na cidade de São Paulo, em 12 de agosto de 2010. Acompanhadas do subprefeito da região, Roberto Ramura, e do vereador Paulo France, os moradores foram saber sobre o andamento do processo que analisava o edital da obra do prolongamento de um importante corredor de tráfego da Capital, conhecido como Radial Leste, incluindo o viaduto Guaianases. Na ocasião, foram recebidos pelo próprio presidente do tribunal, Edson Simões, e pelo conselheiro relator da matéria, Eurípedes Sales.<sup>215</sup> Diferentemente das câmaras municipais e assembleias legislativas, a população ainda não sabe que as sessões dos tribunais de contas são públicas, podendo ser assistidas por qualquer um.

Os próprios tribunais também não divulgam essa circunstância e a maioria, diferentemente das casas legislativas, sequer possuem uma sala de imprensa. Ou seja, apesar das ouvidorias, os tribunais de contas também não incentivam à participação presencial da população em suas sessões. Apesar de adotarem o discurso da “transparência”, uma das retóricas dos tribunais de contas, conforme veremos na última seção do presente capítulo, as cortes de contas ainda descumprem a Lei de Acesso à Informação, um ano após sua entrada em vigor. Reportagem publicada pelo jornal O GLOBO em maio de 2013 informa que, em 16 estados da federação, os órgãos não informam o salário de cada funcionário. Seis desses tribunais sequer disponibilizam uma ferramenta em seus sites para o cidadão pedir informações. De acordo com o jornal, somente os tribunais do Ceará, Pará, Paraná, Rondônia e Santa Catarina cumprem o modelo de transparência adotado pela União.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Ver o informativo *Tribunal de Contas do Estado do Tocantins*, n. 70, dez. 2008, p. 8.

<sup>215</sup> Ver matéria intitulada “Associações de Itaquera buscam informações sobre as obras fiscalizadas pelo TCM na região” in *TCM Informativo – Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, n. 45, nov. 2010, p. 16.

<sup>216</sup> Ver matéria intitulada “Maioria dos tribunais de contas descumpre Lei de Acesso”, *O GLOBO*, 2ª edição de quinta-feira, 18/5/2013.

Como já afirmado, os tribunais criaram também escolas de contas para capacitar e treinar servidores dos entes jurisdicionados sobre diversos aspectos de diferentes legislações e elaboração de programas de políticas. Essas escolas oferecem cursos sobre licitações, contratos, contabilidade pública, questões operacionais e diferentes outros objetos. Trata-se da função pedagógica do controle externo ou de “preceptoria” conforme assinala a teoria do desenho institucional. O procurador-geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Gustavo Deschamps, resume a função pedagógica do controle externo como o compartilhamento de “conhecimento jurídico, contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, produzido e desenvolvido no âmbito das cortes de contas, aos seus jurisdicionados, bem como a contadores internos, servidores (...) e à sociedade interessada em conhecer as normas voltadas à gestão pública.”<sup>217</sup>

### **5.3 – PROMOEX e LRF: a modernização “gerencialista” do ajuste fiscal**

Inegáveis as contribuições materiais e os avanços institucionais em termos de capacitação funcional e inovação dos processos de trabalho propiciados para muitos tribunais de contas brasileiros pelo Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – o chamado PROMOEX. Este programa foi implementado nas cortes de contas estaduais e municipais para aprimorá-las e capacitá-las para a fiscalização do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que entrou em vigor em 2000.

O PROMOEX tem como mutuário a República Federativa do Brasil e executor, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. São seus subexecutores os tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O contrato de financiamento foi assinado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 14 de setembro de 2005, correspondendo a um total de US\$ 64.400.000, referentes ao custo do programa, e US\$ 38.600.000 de financiamento. Um diagnóstico fora realizado pelo governo federal que identificou vários problemas nas cortes de contas, classificados em cinco áreas: “integração externa; planejamento e controle de gestão; métodos e processos de trabalho; tecnologia da informação; e estrutura e gestão dos recursos humanos.”<sup>218</sup>

Podemos resumir os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal com base nos itens elencados por Nascimento (2008): a busca de equilíbrio entre receitas e despesas públicas; mecanismos efetivos garantidores de receitas próprias por cada ente federativo; controle dos

---

<sup>217</sup> Ver seu artigo publicado na p. 2 do informativo *DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso*, ed. 26, abril 2010.

<sup>218</sup> Essas informações foram tiradas do site do Ministério do Planejamento em 3 de julho de 2012.



gastos com pessoal com base em limites da receita corrente líquida; limitação das dívidas e mecanismos de transparência para a sociedade em geral.<sup>219</sup> O programa de modernização foi implementado ao longo da segunda metade da década passada nos tribunais de contas das unidades subnacionais da federação.

Entretanto, com base nos problemas discutidos ao longo deste trabalho, uma verdadeira modernização, a nosso juízo, teria que ser acompanhada de uma modernização política, digamos assim, no sentido da promoção de transformações institucionais que alterassem relações de poder dos tribunais de contas face aos seus jurisdicionados e a outros poderes de Estado. A presente tese sugere, assim, refutar a noção corrente de que houve ou está havendo uma efetiva modernização, ainda, obviamente, que sejam bem vindos recursos para a infraestrutura logística e capacitação dos seus funcionários.

Em termos contextualistas, podemos identificar o PROMOEX como pertencendo ao modelo de visão de políticas públicas conhecido como “gerencialismo público” (Souza, 2007), que começou a enfatizar, a partir da década de 1990, o ajuste fiscal para solucionar os problemas de vários países da América Latina. Celina Souza (2007) observa que, de acordo com essa visão de políticas públicas, a “eficiência” passou a ser vista como o principal objetivo das ações dos governos, garantida por instituições que tenham “independência” política. A influência desse modelo tem sido acompanhada também pela noção do que a autora lembra como sendo a “juristocracia”, isto é, “a transferência para os judiciários e pela via constitucional de parcela considerável de decisão sobre questões antes a cargo das instituições representativas” (2007: 78).<sup>220</sup>

A maior parte das ações do PROMOEX reflete, de forma expressa ou subjacente, princípios e disposições da ótica segundo a qual a eficiência do Estado para fins de atendimento das demandas da sociedade está condicionada apenas ao seu aprimoramento técnico e infraestrutural, desconsiderando o que chamamos de modernização política. Esta pode ser entendida analogamente na perspectiva do pensamento crítico de Guerreiro Ramos (1995) sobre a sociologia brasileira. Suas considerações sobre o ensino da sociologia no

---

<sup>219</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo (2008). *Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. Mimeo.

<sup>220</sup> Para uma crítica à visão do “gerencialismo público”, ver também COSTA, Frederico Lustosa da (2010). *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro. Editora da FGV. Segundo o autor, “o pressuposto da racionalidade econômica define as expectativas de comportamento de todos os agentes públicos e privados, individuais e coletivos. Dessa perspectiva, o espaço de intervenção do Estado se reduz, concentrando-se em funções regulatórias. As políticas sociais de caráter compensatório são focalizadas e têm sua execução delegada a terceiros: os cidadãos passam a ser percebidos como clientes e tratados como clientes; os bens e serviços públicos são avaliados por critérios de mercado; os organismos públicos passam a adotar métodos empresariais de gestão (management); a aferição de custos torna-se regular e cotidiana e a eficiência converte-se num valor normativo prioritário; os empregados públicos são avaliados por critérios de desempenho próximo aos utilizados pelas empresas privadas.” (pp: 153-154).

Brasil podem ser aplicadas à reflexão sobre a modernização política do Estado em geral e de diversas instituições políticas, como, por exemplo, o Tribunal de Contas em particular.

Nessa perspectiva, não se trata de conceber um controle externo brasileiro copiado e “enlatado” a partir de matrizes teóricas da chamada *accountability* praticada por outras sociedades. Mas, sim da construção de mecanismos que respondam aos desafios brasileiros, considerando as estruturas institucionais existentes em que o objeto em análise está inserido.<sup>221</sup> Alteração nas relações de poder implica, por exemplo, que essa modernização política seja a assunção, por parte do Tribunal de Contas, do seu caráter político. É essa instituição ser mais política do que técnica e não se assumir como oximoro de defensor da coisa pública, porém com a aura de técnica isenta separada da política – algo impossível, segundo o ponto de vista da presente tese.

Apesar do seu potencial crescente como instrumento auxiliar de avaliação de políticas públicas, essa modernização política implica também o reconhecimento da existência do conflito inerente à sua atividade-fim com outros setores da máquina pública. Implica ainda esforços para o embate inevitável a fim de conquistar, de fato, poder efetivo para executar suas próprias decisões com uma identidade mais bem definida, como são os tribunais do Poder Judiciário, por exemplo. Por fim, o consequencialismo de nossa proposta é o convite à reflexão que aponta para os resultados concretos desse programa, adiantando-se desde já o quanto de simbolismo prepondera sobre o que se acredita ser uma efetiva modernização.

Ainda que o presente argumento seja condenado como herético pelos tribunais de contas – equivocadamente, uma vez que não se propõe aqui a rejeição do programa, nem seus recursos pecuniários, muito menos uma crítica a seu gerenciamento técnico e administrativo em si –, o que se questiona na presente tese é um determinado modelo de visão de políticas públicas, e não as tentativas de modernização, incluindo o próprio PROMOEX e outros tipos de mudanças incrementais. Sem falar que a modernização política só é possível também acompanhada da modernização da infraestrutura técnica.

---

<sup>221</sup>Guerreiro Ramos afirma: “Embora os princípios gerais de conhecimento positivo sejam universais, existe, em vários sentidos, uma ciência nacional em todo país de cultura autêntica. Em primeiro lugar, o trabalho científico está sempre, direta ou indiretamente, articulado com um projeto nacional de desenvolvimento – o que transparece nos objetos em que incide. Os problemas científicos radicam-se em situações historicamente concretas, embora possam ser intrinsecamente abstratos. Eis porque a problemática científica é uma coisa na Rússia, outra nos Estados Unidos, outra na França, outra na Inglaterra, outra na Alemanha. O comportamento dos quadros científicos, nesses países, é comandado pelas necessidades práticas da sociedade. Não é ocasional nem gratuito. Quanto mais comandada seja a vida nacional, mais restrições à disponibilidade do trabalho científico. Além disso, uma ciência nacional se caracteriza pelo fato de que se forma pedestremente, de modo cumulativo (...). Ao contrário, não se elabora revolutivamente, pela justaposição de conhecimentos importados ou pela mera sucessão abrupta de orientações. (...) O que faz uma ciência é um espírito, uma atitude militante de compreensão de uma circunstância historicamente concreta.” Ver RAMOS, Alberto Guerreiro (1995). *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, (pp: 164-165).

O problema da visão do “gerencialismo público” está na diferença entre as noções de ser técnico e gerente e ser líder e político. Para além da necessidade inevitável e óbvia de procedimentos gerenciais para o funcionamento da máquina pública, a política se processa em arenas de conflitos e disputas por recursos e/ou prevalência de programas de ações, mediante negociações, acordos, decisões e “contradecisões”. Um Estado sem líderes para conduzir negociações e impor autoridade, limitado apenas a princípios gerenciais, torna-se fraco perante outros Estados e a diferentes forças dentro do próprio Estado.

Em outras palavras, o gerente apenas faz funcionar a máquina, diferentemente do líder que catalisa elementos para transformá-la. Além disso, com todos os benefícios óbvios da tecnologia da informação, sistema computacional algum pode cumprir o papel de lideranças e fazer acordos. Também legislação alguma transforma automaticamente a vida real, a não ser pela vontade política de pessoas para efetivar sua aplicação e obediência.

Daí porque a presente tese desconfia das visões que enfatizam a primazia de noções tecnicistas e mesmo somente jurídicas para solucionar problemas políticos de demandas da sociedade. No primeiro caso (a técnica), é evidente a sua incapacidade como instrumento de liderança. No segundo (o jurídico), nossa discordância em relação à visão que defende uma suposta autonomia absoluta do direito para resolver os problemas de políticas públicas. Se o sistema jurídico é autônomo em relação à política, o sistema político também o é em relação ao jurídico. As leis são, na verdade, a interpenetração desses dois sistemas.

Quem faz as leis são os políticos eleitos pelos cidadãos. Consequentemente, tornam-se também questionáveis e suspeitos os argumentos que procuram advertir, como mais justas e legítimas, as ações técnicas, e não as políticas, como se estas implicassem sempre a arena a ser conjurada porque distante da sociedade, dizendo respeito somente aos políticos. É o despreço pela política disseminado pelos processos globalizantes de padronização e pastiche do comportamento individual e de grupos.<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> A discussão sobre meios e fins na criação de tecnologia pode servir também para a criação ou redesenho de instituições. Se os atores políticos envolvidos em determinada instituição não sabem exatamente os reais objetivos de sua atividade, acabam cumprindo a função mais de meios à disposição de outros atores ou outras instituições do que a de verdadeiros criadores de determinados fins. Em relação à ciência e tecnologia na sociedade de mercado, Celso Furtado faz interessante observação que pode servir também para o desenho e compreensão das instituições como tecnologias políticas: “A incapacidade do homem de simplesmente entender o que criou constitui a manifestação mais dramática de sua alienação, no sentido de perda da identidade. Exemplos terríficos desse extravio, de obnubilação da consciência crítica, nos vêm das aplicações das técnicas de computação, que têm gerado problemas que o homem não tem condições de solucionar. O grande blecaute ocorrido no estado de Nova York em 1965 constituiu a esse respeito uma advertência. Pelo fato de que os *computadores* solucionam certos problemas com velocidade infinitamente maior do que o homem seria capaz de fazê-lo, ocorre que, operando em sistemas que não são rigorosamente fechados, eles podem *criar* problemas que o homem não tem a possibilidade de *resolver* com a velocidade requerida para evitar uma escalada catastrófica de decisões em direção imprevista. Engrenagens constituídas de outras engrenagens acionando novas engrenagens...” (grifos do autor) (2008, pp: 208-209). Ora, se o Promoex é considerado a culminância do desenvolvimento institucional dos tribunais de contas, revela-se também como atestado de atraso em relação a diversos outros setores do próprio Estado brasileiro e de outras situações internacionais. Como observa Celso Furtado (2008), é inerente à civilização industrial que toda inovação tecnológica tende a

Ironicamente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), financiador do PROMOEX, corrobora nosso argumento em suas mensagens do Relatório 2006 denominado *A política das políticas públicas: Progresso econômico e social na América Latina*. Uma delas diz que “os efeitos das instituições políticas nos processos de formulação de políticas públicas só podem ser compreendidos de maneira sistêmica” (2006: 7). Com essa mensagem, o BID quer enfatizar que o processo de política pública é muito complexo “devido à multiplicidade de atores que deles participam, com diferentes graus de poder”.

Outra mensagem dá conta de que “propostas de reforma política e institucional baseadas em generalizações amplas não são uma estratégia de reforma sólida” (2006: 8). Além disso, conforme outra mensagem, “a capacidade de atores políticos de cooperar ao longo do tempo é um fator-chave da qualidade das políticas públicas” (2006: 8). Esses atores são políticos, administradores, funcionários, grupos de interesse e outros.

E, finalmente, uma mensagem que enfatiza a importância da liderança e não de simples gerentes e/ou técnicos para executar uma política pública: “a liderança, se for funcional, pode ser uma força vital para o desenvolvimento institucional” (2006: 9). Assim, o Relatório do BID conclui: “ao invés de contribuir para o desenvolvimento institucional líderes ineficazes podem gerar o efeito oposto. A acumulação de poder permite-lhes conseguir que as coisas sejam feitas, mas à custa da debilitação das instituições.” (2006: 9).

Ao comentar o anteprojeto que vinha sendo debatido pelos tribunais de contas brasileiros no âmbito do Grupo de Normas de Auditoria Governamental do PROMOEX, o informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás afirmava em 2010 que o objetivo era o aprimoramento das ações de controle externo do país em “sintonia com o processo de convergência internacional”.<sup>223</sup>

Obviamente que são bem vindas experiências exitosas de procedimentos adotados em outros países. Desde que sejam adaptáveis à realidade brasileira. Resta saber, porém, como importar também de outras nações instrumentos e legislações que alterem as relações culturais e de poder nos conflitos federativos de uma federação peculiar como a brasileira, que tem, além da União (poder central) e os Estados, municípios autônomos politicamente – porém, funcionando dentre outras coisas, como cabos eleitorais de deputados estaduais, federais e

---

se difundir seja por mimetismo ou concorrência. A não ser que os atores envolvidos da instituição em análise acreditem que o nível político em que se encontrem seja apartado do contexto da sociedade de acumulação capitalista e industrial. Em suma, se esses atores identificam modernização apenas como imitação tecnológica, pode estar faltando agora criatividade política numa tecnologia difícil de ser copiada, que é a definição de relações de poder com base nas especificidades do contexto nacional.

<sup>223</sup> Ver matéria intitulada “Auditoria Governamental terá normas para todo o Brasil” in *Notícias TCE: Órgão informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, n. 55, set/out 2010, p. 11.

senadores nas unidades federativas que os controlam (Estados) através dos tribunais de contas como aliados e/ou adversários do poder estadual e central.

Críticos da composição e atuação dos tribunais de contas brasileiros, inclusive os que defendem até, de forma radical, o fechamento desses órgãos, talvez nunca procuraram saber por que um organismo internacional, com aval do governo central do país, financiou a sua chamada “modernização” e não iniciativas para sua transformação e/ou extinção. Esse programa de “modernização” foi concebido especificamente para a fiscalização do cumprimento de uma nova lei complementar, oriunda da Constituição de 1988, sobre finanças públicas – a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta fora gestada e discutida no auge do Consenso de Washington, como ficou conhecido o receituário neoliberal imposto nos anos 1990 a diversos países da América Latina pelo Fundo Monetário Internacional, capitaneados, sobretudo, pelos Estados Unidos.

Se isso não chama a atenção desses críticos, por outro lado, o que desperta a da presente pesquisa, dentre outras coisas, foi a ausência de divulgação e repercussão desse programa nos grandes meios de comunicação do país. Tanto no que diz respeito ao desinteresse pelo assunto do ponto de vista jornalístico por parte dos meios de comunicação, como no tocante à falta de iniciativa dos dirigentes das cortes de contas de promoverem ações mais incisivas para repercutir a questão mais amplamente junto à opinião pública, isto é, para além de seus encontros e seminários fechados realizados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) em seu microambiente das cortes estaduais e municipais.

Isso, tratando-se do volume de recursos investidos num setor tradicionalmente infenso ao escrutínio da opinião pública e marcado, como procuramos mostrar, por uma *path dependence* caracterizada pela oscilação entre ser e não ser um controle externo efetivo e eficaz, dependendo das conjunturas e humores do país. Em outras palavras, de um lado, chama a atenção o fato de os meios de comunicação não se perguntarem que “modernização” é essa financiada por um organismo internacional para aprimorar esse setor. De outro, o fato de os tribunais de contas não aproveitarem a oportunidade para aprofundar os debates sobre controle externo junto a outros segmentos da sociedade, promovendo encontros fora de seu microambiente, por exemplo, em seminários nos próprios meios de comunicação ou em audiências públicas no Poder Legislativo e outras arenas. Oportunidade para ampliar o debate e propor a modernização política para além da “modernização gerencialista”.

Aparentemente óbvio, mas nem tanto, não à toa os tribunais de contas foram incumbidos, expressamente, de fiscalizar a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma lei

complementar patrocinada pelo governo central.<sup>224</sup> Esses órgãos são os únicos, tecnicamente falando, em toda estrutura do poder público do país, com capacidade para fazer uma ampla e sistemática radiografia da situação da administração estatal nos três níveis da federação, bem como nos diferentes níveis dos três Poderes de Estado e do Ministério Público. São os únicos que possuem imensa capilaridade de penetração como consequência dos avanços proporcionados pela Constituição de 1988 e agora pelo próprio PROMOEEX. Outros órgãos também investigam situações envolvendo, por exemplo, prefeitos e vereadores, tais como o Ministério Público e a Polícia Federal. Mas o fazem de maneira episódica e sazonal em face de denúncias ou fatos conjunturais.

Já as cortes de contas existem exclusivamente para essa finalidade, qual seja, auditar as contas dos agentes políticos e administrativos de forma sistemática e rotineira. Não só individualmente, mas as contas de gestão do ente como um todo, isto é, a verificação se o governante cumpriu tanto a lei orçamentária anual como os demais preceitos obrigatórios impostos pela Constituição. Os tribunais de contas são os especialistas no assunto, em tese e na prática. Não têm outras atribuições, além destas. São os órgãos mais capacitados para essa função devido à sua experiência e infraestrutura logística destinada à sua atividade-fim. Que isso possa ser questionado por representantes de outros Poderes e do Ministério Público, a realidade, porém, atesta a função conferida aos tribunais de contas no que diz respeito às suas atribuições e, ao longo do tempo, às próprias capacidades adquiridas e aprimoradas.

Outra indagação necessária seria sobre os motivos pelos quais foi necessário um financiamento junto a um organismo internacional feito pelo governo central para implementar o Promoex, e não recursos do próprio poder público brasileiro. É bem verdade que há contrapartida de recursos nacionais. Mas, considerando os problemas discutidos pela presente tese, nossa hipótese é de que, para operacionalizar a fiscalização de uma lei complementar visando alta capilaridade de levantamento e radiografia de situações, o governo federal não poderia contar com a iniciativa dos governos estaduais, certamente os menos interessados na modernização dos tribunais de contas. Embora paradoxal, certo fortalecimento dos tribunais de contas é maior agora com a LRF do que com a própria Constituição de 1988 em face dessa “convocação” feita pelo governo central do país para uma questão muito pragmática, qual seja, o equilíbrio das receitas e despesas de forma global, incluindo todos os entes federativos.

---

<sup>224</sup> O art. 59, na Seção VI (Da Fiscalização da Gestão Fiscal), da LRF estabelece que “o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar (...)”. Mais uma vez o legislador brasileiro não poderia deixar de configurar um simbolismo na nova lei, uma vez que o Poder Legislativo não tem condições de fazer a fiscalização sistemática, e a maioria dos setores da Administração Pública não tem também departamentos de controle interno.

Luiz Sergio Gadelha Vieira, conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará e coordenador da ATRICON/IRB junto ao PROMOEX, reconhecia em 2008 os problemas estruturais e políticos das cortes de contas, independente de uma “modernização gerencialista”. Não usando esses termos, Gadelha reconhecia os problemas da morosidade processual dentro dos tribunais, além da falta de competência para, por exemplo, quebrar sigilos bancário e fiscal: “os órgãos de contas dependem do Ministério Público e do Judiciário para aplicar as mais corriqueiras sanções aos responsáveis (...). Ambos, MP e Judiciário, não aceitam as conclusões firmadas pelas Cortes de Contas e passam a refazer provas processuais (...)”. Gadelha reconhecia ainda, naquela época, que havia críticas ao PROMOEX segundo as quais, uma delas, o fato de “ter sido imposto pelo Governo Federal para que tenha controle sobre os Tribunais de Contas”. Embora discordando disso, argumentando ter testemunhado o “desejo da grande maioria dos Tribunais de promoverem a modernização e integração”, ele reconhecia que muitos Estados da federação “não proporcionaram a seus Tribunais recursos necessários a seus programas de modernização”.<sup>225</sup>

A questão principal não percebida pelos críticos sobre a composição e atuação das cortes de contas estaduais e municipais e mesmo por muitos técnicos e dirigentes desses órgãos, é o papel desempenhado agora por esses organismos como instrumento de *accountability* intergovernamental nas relações federativas, e não simplesmente como fiscalizador da aplicação dos recursos públicos feita individualmente por agentes políticos e administrativos atomizados no sistema político. Numa conjuntura diferente de 1988, não se trata agora somente de garantir “moralidade administrativa”, mas sim também da utilização dessas cortes de contas como instrumentos estratégicos para o equilíbrio fiscal e, por conseguinte, esses órgãos funcionando como mais um fator de indução (ou não) do desenvolvimento do país.

O que se quer ressaltar aqui é a vinculação desse papel, de forma mais estreita, para além do combate à malversação dos recursos públicos, aos problemas da macroeconomia. Isso, considerando, dentre outras coisas, que a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser (e tem sido) um elemento de contraste à situação histórica do poder adquirido pelos governadores em relação ao governo federal – poder esse que gerou, como uma de suas consequências mais eloquentes, o aumento de suas dívidas que sempre acabaram sendo assumidas historicamente pela União. Nesse sentido, em tese, as cortes de contas estaduais cumprem hoje, dentre outras atribuições, espécie de função “delegada” do poder central em relação aos próprios Estados e Municípios.

---

<sup>225</sup> Ver seu artigo “O Futuro dos Tribunais de Contas no Brasil” in *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, n. 18, Fortaleza, 2008, pp: 149-152

O paradoxo é que, sendo essas cortes controladas pelas forças estaduais detentoras do comando do Poder Executivo e Legislativo das unidades subnacionais, a LRF pode, assim, funcionar como contrapeso do governo federal em relação ao poder dos governadores. É nesse sentido também que essas cortes se transformaram também em novos atores políticos, podendo não funcionar apenas como os tradicionais “assinantes dos cheques em branco” para os governadores. No entanto, os fatos e as conjunturas corroboram a presente tese da constitucionalização simbólica do controle externo em geral, apesar dos objetivos cristalinos da referida lei complementar. Mesmo assim, nada desprezível, portanto, o poder conferido aos tribunais de contas por essa norma, no caso específico, muito mais que outros preceitos da própria Constituição Federal em relação à instituição.

Não faz parte do escopo da presente tese aprofundar a discussão e um questionamento sobre a LRF do ponto de vista das questões jurídicas e políticas e da própria economia política no tocante aos seus resultados depois de treze anos ou às suas implicações para o desenvolvimento do país.<sup>226</sup> Para o objetivo da presente pesquisa, bastam algumas considerações para contextualizá-la e relacioná-la ao PROMOEEX, a fim de mostrarmos as possíveis consequências de um modelo de visão “gerencialista” da fiscalização da aplicação dos recursos públicos e seu processamento simbólico sobrepondo-se à normatividade efetiva dependendo das conjunturas. Nesse sentido, verifica-se o quanto problemática é a visão meramente “tecnicista” tanto das políticas públicas como da *accountability horizontal*.

Essa visão nega o conflito político nas questões federativas. O objetivo aqui é discutir sua influência para o desenho institucional dos tribunais de contas. Faz-se necessário, portanto, o registro de alguns fatos anteriores à LRF a fim de contextualizá-la historicamente e evidenciar a conformação do desenho institucional por conjunturas, humores nacionais e até crises com desdobramentos imprevistos. Mais ainda: em relação ao objeto em análise, evidenciar que seu suposto “aprimoramento” ou “modernização” não são frutos de um desenvolvimento de uma “racionalidade técnica” endógena, digamos assim, ou de fatores relacionados a demandas e clamores da cidadania, que pudessem estar imbricados num processo de interação democrática com outros organismos estatais ou pressões da sociedade civil. Um “aprimoramento”, isto sim, ocorreu a partir de fatores exógenos à instituição e até

---

<sup>226</sup> Após 13 anos, se não é uma unanimidade, então talvez só o casuísmo da aliança política entre governo central e alguns governos estaduais, baseada em interesses conjunturais, explicaria o sucesso da LRF pelo menos em relação ao controle do endividamento dos municípios e dos gastos com pessoal e outros. A ponto de os governos estaduais triplicarem empréstimos externos com a anuência da União, mesmo com possíveis riscos em relação ao impacto negativo no chamado “superávit primário”. O assunto foi reportagem de duas páginas (12 e 13) da edição de domingo, 18/8/2013, do jornal O GLOBO. Além de os Estados e grandes capitais triplicarem empréstimos externos, a matéria informa que as contas públicas estão saneadas: “O governo federal sustenta que a situação dos estados está sob controle. O Tesouro Nacional informa que a dívida total dos estados vem se reduzindo gradativamente ao longo do tempo, e que a dívida líquida apresenta uma trajetória acentuada de queda, passando de 17,5% do PIB, em dezembro de 2002, para 9,8% do PIB em abril deste ano (2013)”.



mesmo ao próprio Estado nacional. Restar saber para que e para quem tem servido esse “aprimoramento”.

Isso implica um paradoxo problemático nesse tipo de instituição, pois, da mesma forma que fatores exógenos a fortalecem em determinadas conjunturas, em outras situações outros fatores exógenos também podem enfraquecê-la ou mesmo extingui-la. O mesmo talvez não possa ser dito de instituições com desenho institucional mais bem definido dentro da estrutura institucional mais ampla do Estado. Instituições consagradas pelo avanço democrático, em termos de funções, poderes efetivos e identidade legitimada por um determinado “contrato social” – a exemplo dos Poderes Judiciário e Legislativo e o Ministério Público.

Alguns dos fatos mais imediatamente antecedentes à LRF fazem parte do processo de fortalecimento dos Estados perante o Poder Central, durante a transição democrática da década de 1980 – e depois, na volta do fortalecimento do Poder Central perante os Estados, na década de 1990. A primeira parte do processo foi descrita por Abrucio (1998), observando que os governadores tiveram importante papel na redemocratização, sendo os primeiros eleitos de forma direta, antes do primeiro presidente da República civil, em 1989. Segundo ele, a transição do autoritarismo para a democracia teve implicações importantes na estrutura federativa com um “sistema ultrapresidencialista de poder nos Estados”, referindo-se ao poder dos chefes do Executivo estadual. (1998: 22). O sistema político estava sendo reconstruído “debaixo para cima”, embora as novas elites políticas da democracia não tivessem conseguido “nacionalizar o comportamento congressional, que derivou, em grande medida, das lealdades estaduais”. (1998: 22). Formou-se assim o “federalismo estadualista” naquela década:

O fortalecimento dos governadores na redemocratização teve como um dos impulsos fundamentais o enfraquecimento da União no pacto federativo, antes marcado por um modelo extremamente centralizador. O fato é que o Governo Federal foi perdendo legitimidade e recursos ao longo da década de oitenta, ao passo que os Executivos estaduais ganharam poder nos campos político e econômico, processo este iniciado pelas eleições de 1982 e coroado pela ordem legal criada pela Constituição de 1988. O enfraquecimento da União ocorreu concomitantemente à fragilização da Presidência da República, núcleo do sistema político brasileiro durante décadas, enquanto se fortaleciam os governadores de Estado. (...) Formou-se assim, no período de redemocratização, um *federalismo estadualista* (grifo do autor), no qual os estados se fortaleceram sem, no entanto, estabelecerem coalizões hegemônicas de poder no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político. (1998: 23)

Nas duas décadas mencionadas e mesmo antes dos anos 1980, os tribunais de contas estaduais já estavam fortalecidos e controlados pelas máquinas políticas dominadas pelas forças do clientelismo compartilhado entre Executivo e Legislativo estadual, conforme mostramos no capítulo anterior. Os principais fatos que compuseram o contexto de gestação da Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser resumidos na sequência descrita a seguir, levando-se em consideração, porém, um fato anterior à década de 1990, que foi a criação do

Tesouro Nacional em 10 de março 1986. Assim, o tesouro foi separado do Banco Central, que fazia empréstimos ao setor agrícola sem aprovação do Congresso Nacional. Nesse momento, os governadores eleitos quatro anos antes pediam socorro ao governo federal para rolagem das dívidas e prazo de carência maior. Os principais fatos associados à criação e aprovação da LRF podem ser listados da seguinte maneira:

- 1) Constituição de 1988, através do artigo 163, sobre a criação da futura lei complementar (então LRF), dispendo sobre finanças públicas, a respeito de dívidas, concessão de garantias pelas entidades públicas, fiscalização das instituições financeiras, operações de câmbio etc. Em relação às despesas com pessoal, o artigo 169 da Constituição também faz referência sobre os limites estabelecidos conforme a lei complementar que viria a ser criada.<sup>227</sup>
- 2) Eleição em 1989 de Fernando Collor, que sofreu impeachment.
- 3) Assunção do vice-presidente, Itamar Franco, em 1992, num clima traumático para as elites políticas que resistiram, segundo Abrucio (1998), a apoiar depois Luis Inácio Lula da Silva nas eleições de 1994 para a Presidência da República.
- 4) A partir de 1993, Plano Real debela a inflação. Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência em 1995. Um ano antes, porém, como ministro da Fazenda, FHC consegue a primeira grande vitória da União desde 1988 sobre os Estados: através de emenda constitucional o governo aprovou o Fundo Social de Emergência, que “retinha parte dos recursos que eram comumente repartidos às unidades subnacionais.” (Abrucio, 1998: 213). O período é marcado por privatizações de empresas estatais, programas de demissões voluntárias, enfraquecimento dos bancos estaduais, muitos deles privatizados, intensificação da abertura ao capital estrangeiro, desregulamentação do mercado de capitais.
- 5) Crise da Rússia em 1998 e a crise da desorganização fiscal estadual, em janeiro de 1999, conforme observou Nelson Jobim, então ministro da Justiça no governo FHC (1995 a 1997), em seminário sobre a LRF. O envio do projeto da LRF ao Congresso ocorreu numa janela de oportunidade política diante dessas crises:

---

<sup>227</sup> Interessante notar que, mesmo na Revisão Constitucional de 1993, o artigo 163 não foi regulamentado. Dois anos depois, o governo faria a chamada Reforma Administrativa.

entrou na Câmara em 15 de abril de 1999, sendo aprovado em 25 de janeiro de 2000.<sup>228</sup>

A lei complementar foi concebida com base em princípios do Fundo Monetário Internacional; do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994, da Nova Zelândia; do Tratado de Maastricht (Comunidade Econômica Europeia) e normas de controle de gastos do governo central dos Estados Unidos (Nascimento, 2008). Mais uma vez, o Brasil se utilizou do mimetismo institucional para tentar resolver um problema crônico da nossa forma federativa. Este veio do nascimento da República e marcou toda a sua trajetória até os dias atuais – isto é, o equilíbrio das despesas e receitas na discriminação de rendas entre os entes federativos. No caso específico brasileiro, um dos grandes problemas dizia respeito às dívidas estaduais que acabavam sendo assumidas sempre pela União. Dívidas que se elevaram ainda mais ao longo do tempo com o aumento de poder dos governadores a partir de 1982. Na mesma época, pouco antes ou depois, 15 países aprovaram também leis fiscais semelhantes.<sup>229</sup>

O PROMOEX foi elaborado para ser executado em quatro anos, de forma descentralizada, sob a coordenação do Ministério do Planejamento. De acordo com o texto do site do Ministério do Planejamento sobre o PROMOEX, o objetivo seria “fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (...)”.

Para o tal “fortalecimento” do sistema como “instrumento de cidadania”, faltou o Ministério do Planejamento dizer sobre a necessidade, por exemplo, de conferir poder efetivo para que as cortes pudessem executar suas próprias decisões, conforme a discussão desenvolvida ao longo da presente tese. Faltou também explicitar os meios mediante os quais as cortes poderiam se transformar em “instrumento de cidadania”, sendo elas, potencialmente, usadas como instrumento político das elites encasteladas pelo clientelismo compartilhado entre as forças do Executivo e Legislativo estadual.

Do ponto de vista das ações em si do PROMOEX, reunidas no chamado “componente nacional” e no “componente local”, a presente tese não pode concordar com a noção de

---

<sup>228</sup> Nelson Jobim fez esses comentários em conferência no Seminário “10 anos de Lei de Responsabilidade Fiscal – Histórico e desafios”, realizado pela Fundação Getúlio Vargas com a participação do Instituto Brasileiro de Direito Público, em 2010. Ver *Cadernos FGV Projetos*, dezembro de 2010, ano 5, n. 15, p. 43. Curiosamente, os representantes dos tribunais de contas não participaram desse encontro.

<sup>229</sup> No mesmo seminário referido na nota acima, Teresa Ter-Minassian, consultora internacional em economia e finanças públicas, apresentou quadro em que mostra as datas do início da vigência dessas leis nos seguintes países: Alemanha (2010), Argentina (2004), Austrália (1998), Chile (2006), Colômbia (2003), Equador (2005), Índia (2003), Nova Zelândia (1994), Paquistão (2005), Panamá (2002), Peru (2003), Espanha (2001), Sri Lanka (2003), Suíça (2003) e Reino Unido (1998). Ver *Cadernos FGV Projetos*, dezembro de 2010, ano 5, n. 15, p. 64.

“modernização” no sentido de mero aprimoramento infraestrutural e tecnológico da instituição. Ambos os componentes interpenetram ações políticas e gerenciais. Situação, entretanto, paradoxal, pois o que o programa acabou executando foram ações técnicas e administrativas, ficando aquém das ações políticas que pudessem transformar as relações entre os tribunais de contas e outras instituições. Nada mudou, por exemplo, sobre o poder para executar seus próprios julgamentos em termos de controle externo em geral.

O primeiro componente (nacional) previsto para ser executado pelo Ministério do Planejamento e pelos tribunais de contas, com a colaboração da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), compreende os seguintes subcomponentes que, a nosso ver, são de natureza política: “1.1 - Desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os TCs e os destes com o Governo federal; 1.2 - redefinição dos procedimentos de controle externo com ênfase no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; e 1.3 - desenvolvimento de políticas e gestão de soluções compartilhadas e cooperação técnica.” Já o segundo componente (local) ficou com a execução a cargo dos tribunais de contas, compreendendo as seguintes ações: “2.1 - Desenvolvimento de vínculos com Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade; 2.2 - Integração dos TCs ao ciclo da gestão governamental; 2.3 - Redefinição de metodologias, técnicas e procedimentos de controle externo; 2.4 - Replanejamento estratégico e modernização administrativa; 2.5 - Desenvolvimento de política e de gestão de tecnologia da informação; e 2.6 - Adequação da política e gestão de pessoal.”

Uma análise dos relatórios publicados no site do Ministério do Planejamento fornece alguns dados significativos para o presente questionamento. Em relação ao componente 1, por exemplo, sobre o “fortalecimento e integração dos tribunais de contas no âmbito nacional”, o subcomponente 1.1 (“desenvolvimento de vínculos interinstitucionais entre os Tribunais de Contas e destes com o Governo federal”), a descrição da meta dá conta de 33 tribunais de contas “cooperando em rede” e “integrados ao Portal coordenados pelo IRB (Instituto Rui Barbosa) e Atricon (...)”.

Ainda sobre o “fortalecimento e integração”, algumas ações são descritas como “participações nos fóruns, seminários e encontros técnicos e nas reuniões dos grupos de trabalho”; “convênio assinado com o IRB, para coordenação da criação e implantação da Rede dos TCs”; “proposta de Lei Processual dos TCs elaborada e encaminhada para aprovação”; “convênio com a Atricon para coordenação da elaboração da Lei Processual Nacional dos TCs e encaminhado para aprovação”; e outras. Em suma, ao fim de 13 anos da LRF e oito anos da assinatura do Promoex, muitos recursos foram utilizados em ações

importantes de modernização infraestrutural e tecnológica para diversas cortes de contas. Entretanto, pouco se fez para mudanças estruturais nas relações interinstitucionais, principalmente, no tocante à instituição de poderes efetivos para os tribunais de contas executarem seus julgamentos.

O exemplo, dentre outros, do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe evidencia a ênfase na modernização que se limita ao aparato técnico e infraestrutural da instituição. Dos R\$ 2.454.202,00 de investimento previsto no convênio assinado com o Governo Federal dentro do PROMOEX, R\$ 1.595.285,59 é destinado ao setor de informática, principal foco do programa da corte sergipana. Além disso, o convênio previa investimento na infraestrutura da rede, na digitalização dos processos existentes no tribunal o desenvolvimento de aplicativos diversos.<sup>230</sup> Ressalte-se mais uma vez que não se trata aqui de menosprezar o PROMOEX, mesmo porque diversos tribunais de contas podem estar tendo avanços significativos em seu aprimoramento, em termos infraestruturais, a partir de uma situação de precariedade, comparados com outras estruturas da máquina pública.

Trata-se antes de discutir a noção de modernização no contexto do conjunto de problemas do sistema político que abordamos ao longo do presente trabalho e que vão além das questões técnicas e infraestruturais do controle externo. E os próprios tribunais atestam que o PROMOEX não poderia deixar de ser bem vindo. Em junho de 2009, o Tribunal de Contas de Mato Grosso informava que estava utilizando 20 dos 25 aspectos de Tecnologia da Informação sugeridas a todos os Tribunais de Contas do país pelo programa de modernização do BID e Governo Federal. Alguns aspectos conquistados, segundo a corte de contas, eram ferramenta de monitoramento de ativos e de conteúdo WEB, HelpDesk, banco de dados e tecnologias para o desenvolvimento de sistemas.<sup>231</sup>

O modelo de visão gerencialista da coisa pública fica evidenciado em ações de diferentes tribunais de contas estaduais, além dos discursos padronizados em seus sítios eletrônicos na internet com os tradicionais itens disseminados pelo marketing, tais como “missão”, “visão”, “valores” etc. Em vez de “cidadãos”, termos como “cliente” e “usuário”, normalmente utilizados nos serviços da iniciativa privada, num mercado que tem consumidores como foco, também são frequentes.

Com base no argumento do grupo Gartner, maior companhia de TI do mundo, segundo o qual a tecnologia de informação estaria “entre os três maiores fatores de fracasso

---

<sup>230</sup> Ver matéria intitulada “Benefícios do Promoex são visíveis no TCE” in TCESE – Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 52, nov. 2010, pp: 18-19.

<sup>231</sup> Fonte: *DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso*, edição 16., Junho de 2009, p. 7.

ou sucesso das empresas em 2012”, o Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul implantou o Projeto de Qualificação no Atendimento, o “Service Desk” (sic). Reportagem do informativo mensal do órgão informa que, de acordo com a coordenação do projeto, “os atendimentos feitos às unidades do Tribunal de Contas já estão sendo catalogados para gerar uma base de conhecimento na solução de problemas”. A matéria diz ainda que “as informações armazenadas no sistema vão habilitar qualquer técnico a atuar em sua área com maior eficiência e efetividade, potencializando seu desempenho”. O coordenador do trabalho, Carlos Campelo, refere-se ao assunto nos seguintes termos: “Aumentar o índice de resolução no primeiro atendimento e de satisfação do cliente-usuário, bem como diminuir custos e tempo de resolução são nossas metas”.<sup>232</sup>

Assim, a visão do “gerencialismo público”, com posturas e princípios da iniciativa privada, de forma bem intencionada na busca de uma “suposta modernização”, transforma todos os atores em “clientes e usuários”, funcionários do próprio tribunal, jurisdicionados e cidadãos em geral. Como se a modernização do setor público, incluindo, obviamente, os próprios tribunais de contas, só fosse possível mediante a importação de princípios e métodos do mundo das empresas privadas, na linha do *New Public Management*.

Ainda que essa visão possa resultar em benefícios gerenciais da máquina pública – o conflito, a pluralidade de interesses e as disputas pelo poder político, elementos cruciais do processo de políticas públicas, parecem ficar ausentes das estratégias de “modernização”. Familiarizados com a noção de que o poder público brasileiro padece de velhos problemas tais como burocratismo, lentidão nos procedimentos, inchaço da máquina, falta de capacitação, escassez de recursos etc. – numa situação, enfim, de suposto atraso em relação a países da Europa ou da América do Norte –, muitos gerentes públicos vestem a camisa tecnicista da eficiência, esquecendo-se que também são atores políticos, mesmo que não gostem da ideia. Porém, se assumissem sua condição de atores políticos, talvez agissem e acreditassem mais numa criatividade para o contexto nacional do que na importação de princípios, valores e práticas.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Ver reportagem intitulada “Tribunal de Contas investe em Tecnologia da Informação” in *DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso*, edição 20, outubro de 2009, p. 8.

<sup>233</sup> Na questão, por exemplo, da dependência econômica em relação a países mais avançados tecnologicamente, o que está em jogo não é só a subordinação estritamente econômica, em termos de menor acumulação capitalista interna associada à exportação de produtos naturais não renováveis a preços baratos. Mas sim também valores e princípios para potencial criatividade. A respeito disso, Celso Furtado (2008) observa que “não se deve perder de vista que a luta contra a dependência não é senão um aspecto do processo de desenvolvimento, e este não existe sem a liberação da capacidade criadora de um povo. Quiçá o aspecto mais negativo da tutela das transnacionais sobre os sistemas de produção na periferia esteja na transformação dos quadros dirigentes em simples correias de transmissão de valores culturais gerados no exterior. O sistema dependente perde a faculdade de conceber os próprios fins. Esta a razão pela qual o autoritarismo político a ele se adapta como uma luva. Dependência econômica, tutela cultural e autoritarismo político se completam e reforçam mutuamente.” (2008: 162). Para os problemas discutidos pela presente tese, esse recado de Celso Furtado pode nos servir para pensar que os

A visão do *New Public Management* está disseminada em diferentes contextos e assumida por diversos atores do sistema político, não só dos tribunais de contas, mesmo que não expressamente. O seminário intitulado “Quatro anos de uma Gestão Inteligente”, realizado em conjunto em 2009 pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), defendeu a ideia de que é possível a adoção dos “sistemas gerenciais”.

O presidente da ABM, José Carlos Rassier, afirmou na ocasião que o objetivo da entidade é “demonstrar aos gestores que é possível adotar mecanismos de administração como sistemas gerenciais, novas metodologias e instrumentos de governança pública que possibilitem uma gestão municipal mais eficiente, eficaz, planejada e transparente”.<sup>234</sup> Obviamente, a presente tese também defende o aprimoramento de mecanismos que busquem resultados concretos de atendimento às demandas da sociedade. O que se adverte aqui é que um “gerencialismo” de eficácia não pode somente se voltar para metas impostas por princípios exógenos aos problemas da sociedade e do sistema político brasileiro, ainda mais num Estado altamente fragmentado. Nesse sentido, um controle externo efetivo seria aquele que norteasse ações de iniciativas oriundas dos diferentes segmentos sociais, com a participação de diferentes atores. E não simplesmente uma administração, cujos resultados seriam garantidos automaticamente pelo gerenciamento de legislações frias sem o concurso da negociação política.

#### **5.4 – Diferentes softwares em conflito para o mesmo hardware: os discursos dominantes sobre o Tribunal de Contas**

Ao pensarmos nos processos de desenho institucional, devemos levar em conta a forma como estão escondidos e modelados “discursos específicos”. (2003: 135). Em vez da “hegemonia de um discurso”, John Dryzek (2003) defende a tese de que, “os discursos de uma sociedade estão entrelaçados em suas instituições”. Na analogia que faz com a computação, o autor sugere que o “discurso” faria parte do *software*, isto é, o programa, ou programação institucional – e a infraestrutura institucional, do *hardware*, vale dizer, o conjunto de regras, normas, ritos processuais, costumes e princípios. Os examinadores ou “desenhistas” institucionais acabam dando atenção mais ao *hardware* do que ao *software*, pois, segundo Dryzek, este é considerado como dado, certo, “natural”, inerente, digamos assim. Já o *hardware* é mais tangível para ser esquadrihado, analisado, quantificado e

---

técnicos do corpo instrutivo dos tribunais de contas talvez devessem ser mais políticos do que técnicos, e os magistrados, mais políticos criativos do que políticos clientelistas. Ambos, obviamente, numa criatividade articulada com vistas ao contexto específico da comunidade, e não se apresentando como “modernos”, mesmo sem garantias de resultados eficientes e eficazes do mimetismo institucional.

<sup>234</sup> Ver *Informativo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins*, n. 72, ago, 2009, p. 8.

modificado. O problema, segundo ele, é que o enfoque formal das instituições não reconhece a variedade de discursos implicados em qualquer contexto institucional complexo.

Offe (2003) se utiliza da mesma analogia feita por Dryzek em relação à computação para problematizar as questões da instituição. Segundo ele, se o *software* é a metáfora para a programação e o *hardware*, para as normas formais e jurisdicionais, o problema da mudança é mais crítico para as instituições do que para um sistema computacional. No caso das instituições, a programação da qual dependem seu funcionamento não pode ser substituída facilmente já que ela é gerada pelo mesmo *hardware*. Segundo o autor, trata-se de um “processo pelo qual os indivíduos ‘acostumaram-se’ e ‘encontraram o sentido’ ou ‘aprenderam a enfrentar’ as instituições, adotando assim um conjunto de normas, obrigações e expectativas que, na terminologia de Weber, denomina-se o ‘espírito das instituições’”. (2003: 273).

Em relação ao colapso das instituições, Offe (2003) observa que este pode ocorrer como consequência de três situações. Em primeiro lugar, podem fracassar na aculturação de normas e preferências no processo de construir lealdade dos seus membros. Em segundo, o surgimento de alternativas que podem satisfazer melhor as necessidades do entorno e o desempenho de suas atividades. E isso pode acontecer mediante discursos que anunciam, sinalizam e constroem alternativas. Por último, um fracasso manifesto em cumprir com suas funções, apesar da força do passado na permanência e na reprodução de expectativas para que ela continue sobrevivendo. Além dessas três possibilidades, um processo de crítica sistemática por atores externos também pode levar ao colapso de uma instituição. Crítica que questione as premissas normativas, proponha padrões alternativos a elas e aponte a inconveniência das consequências pretendidas pela instituição. (Offe, 2003: 280).

Harold Lasswell (1982) afirma que a linguagem da política é a linguagem do poder, este entendido como a capacidade de tomar decisões com determinadas escolhas que implicam privações a seus transgressores. É também a linguagem da decisão que afirma e modifica decisões. Podemos acrescentar que a linguagem da política é ainda a linguagem das disputas, conflitos e das negociações para fins de entendimento que evitem a necessidade de transgressões e suas respectivas punições. A semântica política “examina as palavras-chave, os ‘slogans’ e as doutrinas do ponto de vista de como são entendidos.” (Lasswell, 1982: 11). O autor acrescenta que o “símbolo-chave” faz parte do mito político, cuja função é “proporcionar uma experiência comum a todos os cidadãos de um Estado, desde o mais poderoso chefe ao mais humilde leigo ou filósofo” (1982: 15).



Nesse sentido, pessoas de diferentes camadas e grupos sociais, profissões, partidos políticos, credos religiosos etc. estão expostas ao mesmo conjunto de “palavras-chave” ou “símbolos”, em torno dos quais se formam sentimentos de lealdade para a unidade do grupo. Assim como os “símbolos”, os “slogans” são elementos que ganham sentido num curto e rápido encadeamento de palavras e frases, tais como “liberdade de expressão”, “estado democrático de direito”, “controle social”, “accountability”, “responsabilidade social”, “transparência”, “lei da ficha limpa”, “clientelismo”, “mensalão”, etc.

Essas considerações são importantes para uma reflexão sobre dois níveis de discursos simbólicos que se entrelaçam na instituição Tribunal de Contas. O objetivo é mostrar aqui como diferentes *softwares* (discursos) preponderam sobre o mesmo *hardware* (normas), provocando, muitas vezes, diferentes tipos de refração na imagem da instituição. O nível mais visível é o do macroambiente social no qual se operam discursos de diferentes tipos de atores, além dos próprios tribunais de contas, na arena dominada pelo aparato da mídia mais conhecida como “opinião pública”. Designamos aqui aparato da mídia como o conjunto de meios de comunicação impressos e eletrônicos, tais como jornais, revistas, sites da internet e emissoras de rádio e televisão.<sup>235</sup> Nesse nível mais visível os discursos conformam a imagem dos tribunais de contas de acordo com os interesses dos atores que os enunciam.<sup>236</sup> Num nível menos visível, operam-se os discursos construídos pelas próprias cortes em seu

---

<sup>235</sup> Fugiria ao escopo da presente tese uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de opinião pública, tão importante quanto complexo e contraditório na contemporaneidade. Daí a preferência pela expressão aparato da mídia, pois consideramos que os conhecidos meios de comunicação refletem mais interesses privados, ainda que converjam, numa ou noutra conjuntura, a interesses de diversos e distintos grupos da sociedade. Mesmo defendendo valores liberais tidos como democráticos e contrapondo-se a um republicanismo mais abrangente, esses meios privados de produção de notícias não chegam a representar uma pluralidade de visões e valores em face do seu monopólio controlado por reduzido número de proprietários com interesses específicos no mercado e sua visão mais liberal do que republicana das relações entre Estado e Sociedade. São meios que advogam, por exemplo, a liberdade de expressão e opinião, combatendo iniciativas voltadas para algum tipo de controle regulatório da mídia pelo poder público. A rigor, classificam essas iniciativas como tendo caráter de censura. Na verdade, defendem a liberdade para a sua forma de expressão, escolha de conteúdo e opinião, dificultando, com seu monopólio, a emergência de outras manifestações de informação e opinião. Com forte poder e grande capilaridade de audiência, apresentam-se como representantes da “opinião pública”. O trabalho mais recente e arguto sobre esses problemas é de Juarez Guimarães e Ana Paola Amorim, autores de um livro com título bastante sugestivo: *A corrupção da opinião pública*. São Paulo: Boitempo, 2013.

<sup>236</sup> Muitos relatórios, votos e acórdãos dos tribunais de contas são divulgados para a imprensa por deputados ou senadores que têm algum vínculo, conjuntural ou permanente, com ministros e/ou conselheiros dos tribunais de contas. É prática corriqueira de alguns desses magistrados “vazarem” em *off* os documentos aos parlamentares. A divulgação das decisões dos órgãos fiscalizadores chega a ser tão nevrálgica e delicada, que, na maioria das vezes, os magistrados não aparecem a fim de evitar retaliações, embora estejam garantidos pela inamovibilidade (a não ser por sentença judicial) em cargos vitalícios. Vitalícios em termos, pois se aposentam compulsoriamente aos 70 anos, de acordo com a Constituição. Raramente, eles dão entrevista em *on* alegando impedimento por sua condição de julgadores em processos, muitos dos quais ainda em tramitação quando da sua divulgação. Já os parlamentares acabam usando as decisões dos tribunais para seus interesses políticos favoráveis ou contrários ao governo, ou ainda para ataques contra apadrinhados de adversários. Daí porque vários tipos de discursos acabam perpassando a instituição nos meios de comunicação. Frequentemente também os tribunais divulgam em seus sites decisões, por exemplo, multa a determinado prefeito, quando este é um desafeto das forças hegemônicas que dominam o tribunal, sejam elas endógenas ou exógenas à corte de contas. Um dos momentos mais delicados para os tribunais são os meses que antecedem as eleições, ocasião da divulgação da lista – e o seu envio à Justiça Eleitoral – dos administradores com contas reprovadas. Nesse momento, políticos candidatos a cargos eletivos com contas rejeitadas correm para entrar com algum tipo de recurso junto às presidências das cortes de contas a fim de que seu nome não seja incluído na lista dos possíveis inelegíveis.

microambiente através de informativos e publicações impressas, normas escritas e veiculações em seus sítios eletrônicos na internet.

Para o nível dos discursos do macroambiente social, processados no aparato da mídia, a presente pesquisa analisou um total de 376 textos jornalísticos entre dezembro de 2007 e primeiro semestre de 2013, compreendendo reportagens, notas de coluna, cartas de leitores, artigos e matérias rotineiras publicadas em jornais diários, revistas semanais e sites da internet. Evidenciando uma identidade legitimadora oscilante – identidade essa que seria inegociável no caso de uma instituição com personalidade e missão claramente reconhecíveis e aceitas, inquestionáveis, por assim dizer, a exemplo do Poder Judiciário –, o Tribunal de Contas aparece na opinião pública como objeto do que verificamos serem oito discursos diferenciados<sup>237</sup>.

Esses discursos, enunciados pelo próprio Tribunal e por diferentes atores políticos, além de outros obscuros subjacentes em notas de coluna de jornal, por exemplo, oscilam, dependendo das conjunturas, ora enfraquecendo, ora fortalecendo a instituição, sendo usados por diferentes forças exógenas ao próprio tribunal para disputas políticas. São os seguintes:

1) *discurso da crise institucional*, que se processa para neutralizar o Tribunal de Contas com fatos verídicos ou não. Na maioria das vezes, esses fatos dão conta de ações formalizadas em disputas institucionais e jurídicas com ampla repercussão e desgaste na opinião pública para os órgãos fiscalizadores. O tribunal aparece como alvo de investigações ou como não correspondendo à imagem de fiscal da aplicação dos recursos públicos (122 matérias);

2) *discurso saneador*, mediante o qual o Tribunal de Contas aparece como garantidor da boa utilização dos recursos públicos (107 matérias);

3) *discurso licitatório*, que, a exemplo do *discurso saneador*, apresenta também o Tribunal como garantidor da boa aplicação dos recursos públicos. A peculiaridade, porém, é a transformação de um objeto técnico – a análise do edital de licitação e/ou contrato – em símbolo também político e nevrálgico dos embates entre diferentes forças do aparato estatal e

---

<sup>237</sup> No Apêndice A, os quadros contendo os discursos-símbolos sobre o Tribunal de Contas no aparato da mídia apresentam a última coluna com a classificação dessas matérias em "positivas" e "negativas". A pesquisa constatou que a instituição apareceu nos meios de comunicação, no período analisado, em 231 matérias "positivas" e em 127 matérias "negativas". Mesmo sendo adjetivos questionáveis, pois, muitas vezes, camuflam as reais intenções da presença do Tribunal de Contas em determinadas conjunturas, essa qualificação sinaliza informações importantes da instituição no tocante às suas funções e ações, bem como às suas virtudes e mazelas. A imagem "positiva" seria atribuída quando a instituição aparece cumprindo com seu dever de forma eficiente e eficaz, ainda que simbolicamente, ou dando uma resposta a demandas de uma denúncia ou um conflito político. Mas, ao mesmo tempo, uma situação negativa de crise institucional, em que o órgão aparece de forma fragilizada, pode também esconder um lado positivo não revelado pelo aparato da mídia. Ao contrário, a qualificação "negativa" denota crise institucional, denúncias de corrupção, ineficiência, clientelismo, etc. Trata-se, porém, muitas vezes, de uma qualificação ininteligível numa leitura apenas textual da realidade, isto é, uma leitura que não contemple outros fatores do objeto analisado. De qualquer forma, matérias "positivas" e "negativas" (para a imagem da instituição) fazem parte dos conflitos discursivos que refletem, por sua vez, conflitos políticos entre instituições e diferentes atores de uma determinada situação.

da iniciativa privada. Isso, a ponto de prefeitos fazerem apelo para que a Lei de Licitações seja reformulada (69 matérias)<sup>238</sup>

4) *discurso das políticas públicas*, que procura reproduzir a imagem de um tribunal capaz de ser avaliador e formulador auxiliar de políticas públicas. O tribunal aparece assim de forma propositiva, para além de mero fiscalizador do cumprimento da lei (41 matérias);

5) *discurso do clientelismo*, que faz do Tribunal de Contas objeto ostensivo de ações clientelistas entre políticos (25 matérias);

6) *discurso da flexibilização*, mediante o qual o Tribunal é forçado a contemporizar com situações em face de pressões exógenas, a exemplo da aceitação do Regime Diferenciado de Contratações para as obras visando à realização da Copa do Mundo em 2014 (7 matérias);

7) *discurso lobbista contra o tribunal*, representando interesses prejudicados pela ação da corte de contas, com denúncias ou artigos questionando a sua legitimidade. Em muitos momentos, os enunciadores não aparecem, sendo o discurso manifestado de forma subliminar em textos jornalísticos (3 matérias);<sup>239</sup> e

8) *discurso das disputas corporativistas*, que, a exemplo do lobby contra os tribunais, embora não se apresentando como lobby, procura enfraquecer a instituição intitulado atores em posições supostamente mais legítimas do que as dos ministros e conselheiros das cortes de contas (2 matérias).<sup>240</sup>

<sup>238</sup> Não à toa a licitação é um discurso-símbolo de alta incidência nas enunciações feitas pelo aparato da mídia. Isso pode ser justificado não só pela quantidade de casos irregulares e ilegais com forte apelo simbólico relacionado aos escândalos de corrupção. Mas sim também porque a própria licitação se transformou num slogan de injunção política expressando o conflito de interesses entre grupos. Ver, por exemplo, desabafo do então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009, durante evento de comemoração dos 50 anos do Sindicato da Indústria da Construção Pesada (Sindicon). Na ocasião, o jornal O GLOBO publicou matéria intitulada “Lula elogia empreiteiros e pede nova lei de licitações” (edição de 30/7/2009, p. 4). Segundo a matéria, Lula teria dito: “Eu fui constituinte e fui responsável por isso. Fomos montando uma máquina de fiscalização muito poderosa. A máquina de fiscalização é infinitamente mais poderosa que a máquina de execução. Alguma coisa está errada.” Ver também artigo sob o título “Os municípios e a Lei de Licitações”, assinado por Eduardo Tadeu Pereira, presidente da Associação Brasileira de Municípios (AMB), na edição de 17/7/2012 do JORNAL DO COMMERCIÓ. “Consideramos essencial”, diz o autor, “a revisão da Lei nº 8.666 – que é mais abrangente e dispõe sobre todos os contratos, independentemente se os recursos são federais, estaduais ou próprios – já que a lentidão decorrente da burocracia interfere diretamente na qualidade e na eficácia dos serviços prestados à população.” Injunção política está evidente também no título da matéria de página inteira do jornal O GLOBO “Licitação sob suspeita: TCU suspende compra de cisternas que pode ter favorecido empresa em cidade de ministro” (edição de 31/8/2013, p. 3).

<sup>239</sup> Em relação aos discursos-símbolos que aparecem nos meios de comunicação relacionados a disputas corporativistas, crise institucional e outros expressando algum tipo de *lobby* contra os tribunais de contas, um dos temas principais é o critério de indicação dos seus magistrados. A respeito desse assunto, ver interessante dissertação de mestrado de Carlos Tobias da Silva intitulada “Tribunais de Contas: a visão da mídia impressa”, Universidade de Brasília, 2006. O autor mostra como a crítica a esse critério parte de representantes de setores que não têm nada a ver com o cidadão comum, sinalizando a possibilidade de constituir expressão de conflitos corporativistas entre atores que buscam maior participação ou fatias de poder no âmbito dos tribunais de contas. Dentre outras coisas, o autor conclui que a “Mídia dividiu a sociedade em dois grandes grupos, um ‘nós’ que, frente ao dilema criado, se opõe ao modo atual de escolha de Ministros para o TCU; e um ‘eles’ que defende a manutenção do modelo atual com o mínimo possível de modificações. As principais relações sociais constatadas foram de instituições e pessoas com ‘prestígio’ na Mídia impressa ou que se tornaram importantes em virtude do dilema criado. A ausência de pessoas comuns para opinar sobre o assunto corroborou o pensamento de Fowler (2003) de que tal segmento da sociedade não tem acesso aos meios de comunicação, e uma das maneiras para que consigam visibilidade é a união em classes como aconteceu com a União dos Auditores Federais de Controle Externo – Auditar.” (2003, pp: 98-99).

<sup>240</sup> Outras 68 matérias do total de 443 versam sobre temas variados que consideramos neutros e de pouca relevância como caracterizadores de um discurso.

Em relação aos discursos predominantes no microambiente dos tribunais de contas, foram analisados 1.205 textos<sup>241</sup>, entre editoriais, artigos, entrevistas e matérias de 112 edições de 39 publicações impressas de 19 tribunais de contas estaduais e municipais entre 2008 e 2013. Pela quantidade de certos símbolos-chaves explorados, vê-se a preocupação dos tribunais de contas em fornecer esclarecimentos sobre o que é e como funciona o controle externo, além de orientar os jurisdicionados para a correta aplicação dos recursos públicos:

1) *Discurso do controle externo.* (219 textos). Trata-se do uso de temas e análises para fornecer informações sobre a mecânica das fiscalizações, bem como aspectos importantes dos erros mais comuns apurados, dentre outras questões.

2) *Discurso da capacitação.* (98 textos). Articulado ao anterior, esse discurso utiliza símbolos relacionados ao treinamento e desenvolvimento dos servidores de diversas áreas da administração pública. É reforçado pela divulgação das atividades das escolas de contas, tais como cursos, seminários e palestras.

3) *Discurso das políticas públicas.* (144 textos). Esforço dos tribunais para mostrar sua capacidade de avaliação mais sistêmica das ações dos governos em áreas como educação e saúde, além de outros, por exemplo. Articula símbolos com o discurso modernizador.

4) *Discurso da legislação.* (140 textos). São matérias que exploram diferentes tipos de legislações para reforçar o discurso do controle externo e da capacitação dos jurisdicionados. Trata-se de um discurso didático.

5) *Discurso da modernização.* (112 textos). Intensificou-se na segunda metade da última década no contexto do PROMOEX, articulado ao discurso das políticas públicas. Calcado na visão do “gerencialismo público”, disseminado com princípios do *New Public Management*.

6) *Discurso da defesa institucional.* (81 textos). Usa slogans para reforçar símbolos como “independência” da instituição e reiterar sua missão para a boa governança. Em alguns momentos, enuncia-se como defesa contra ataques à instituição por parte de outros atores do sistema político.

---

<sup>241</sup> Desse total, 252 textos tratam de assuntos internos das cortes e outros temas, não sendo, portanto, considerados. Ou seja, os demais da presente análise totalizam 953.

7) *Discurso da transparência*. (42 textos). Tenta convencer que as cortes são transparentes ao defenderem a transparência da administração pública em geral, num discurso articulado ao do controle externo.<sup>242</sup>

8) *Discurso da cidadania*. (22 textos). Usa como símbolo a ideia de que os tribunais existem para defender a cidadania.

9) *Discurso do controle social*. (33 textos). Sugere que a sociedade pode exercer controle estabelecendo parcerias com os tribunais de contas, através das ouvidorias e outros mecanismos.

10) *Discurso do controle interno*. (16 textos). Incentiva o debate sobre a necessidade de as prefeituras criarem e desenvolverem sistemas de controle interno, aliás, uma exigência constitucional. De fato, constitucionalmente, o controle interno deveria existir para auxiliar o controle externo. É um dos aspectos da constitucionalização simbólica do controle externo em geral, uma vez que a maioria dos municípios não tem setores de controle interno.

11) *Discurso da responsabilidade fiscal*. (14 textos). Chega a surpreender o pequeno número de matérias sobre esse tema, considerando o contexto do PROMOEX para aprimorar as cortes visando à fiscalização do cumprimento da LRF.

12) *Discurso do combate à corrupção*. (13 textos).

13) *Discurso da licitação*. (7 textos). Também chega a surpreender o pequeno número desses textos, considerando que nos meios de comunicação esse tema é nevrálgico e aparece com muito mais frequência.

14) *Discurso da ética*. (9 textos).

15) *Discurso da accountability*. (3 textos). Situação que revela a ausência desse conceito nos discursos das cortes de contas estaduais, ficando, aliás, em último lugar em relação aos demais discursos.

A análise desses discursos incorporados em “símbolos” ou “slogans” nos mostra a seguinte situação.<sup>243</sup> No microambiente das cortes de contas, ministros do TCU, conselheiros

---

<sup>242</sup> Reportagem do jornal O GLOBO, 2ª edição de 18/5/2013, p. 4, informa, porém, que a maioria dos tribunais de contas descumpra a Lei de Acesso à informação. Segundo a matéria, em 16 Estados, os órgãos não divulgam nomes com salários de servidores.

<sup>243</sup> Embora todos os textos das matérias jornalísticas veiculadas pelos meios de comunicação e pelos informativos dos tribunais de contas tenham sido lidos e analisados, seriam ociosos exemplos exaustivos com a reprodução do conteúdo de cada discurso identificado, considerando o imenso conjunto de textos reunidos nos últimos cinco anos. Assim, apenas seus títulos estão reunidos nos apêndices, uma vez que eles são suficientes como exemplos do que chamamos de “discursos-

e técnicos dos tribunais das unidades federativas aparecem falando sobre diferentes temas em seminários, congressos, entrevistas, assinando artigos e teses ou justificando suas decisões com voz ativa e amplificada nas publicações dos órgãos que representam.

Na arena dos grandes meios de comunicação, por sua vez, esses atores manifestam sistemático silêncio em que os tribunais de contas aparecem com uma voz subliminar – espécie de “voz institucional” – emanada das entrelinhas dos conflitos entre diferentes atores do sistema político. Explicando melhor, os tribunais de contas aparecem com seus relatórios expostos, decisões, acórdãos etc., mas quem fala, protesta, denuncia são parlamentares, promotores, vereadores, ex-prefeitos, chefes do Poder Executivo, empresários etc.

Os tribunais de contas praticam certa retórica em seu microambiente, mas também fornecem uma variedade de informações importantes e esclarecedoras da atividade do controle externo. Informações que os meios de comunicação não divulgam. Ao mesmo tempo, assumem também um silêncio calculado e permanente no macroambiente social.

Longe de ser simples instrumento ou meio de difusão ou comunicação, o discurso estabelece relações de poder em suas variadas tramas conjunturais. Estas norteiam, conjuram, reconfiguram, mapeiam e ao mesmo tempo camuflam relações políticas entre diferentes atores de determinado contexto. A instituição se faz legítima em seu discurso ou ilegítima em contradiscursos de diversos atores e/ou outras instituições. A pesquisa apurou que os tribunais de contas assumem vários discursos, não tendo um prioritário que o legitime com identidade bem definida, diferentemente de outras instituições, como, por exemplo, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Nossa hipótese é a de que a ausência de um discurso dominante pode refletir também a ausência dessa identidade institucional como reflexo da hesitação entre ser ou não ser um ator político ou técnico, assim como uma indefinição no imaginário político geral sobre ser ou não ser auxiliar do Poder Legislativo. É como se os tribunais de contas ainda estivessem procurando um discurso para se posicionar na estrutura institucional do Estado e também perante a sociedade.<sup>244</sup>

---

símbolos” ou “slogans”. Aliás, os títulos desse tipo de texto na chamada opinião pública e nas diferentes plataformas cumpre a função de condensar e sintetizar o principal objeto do que está sendo divulgado. Resumem assim o símbolo ou slogan de determinada intenção discursiva.

<sup>244</sup> Não se costuma questionar, por exemplo, a identidade institucional do Supremo Tribunal Federal (STF). Esta estaria bem delineada no imaginário do sistema político e no amplo senso comum da sociedade, mesmo essa desconhecendo detalhes formais de sua atribuição e competências. O discurso do STF poderia ser baseado na noção de “pilar do Estado democrático de Direito”. A expressão foi utilizada pelas entidades da magistratura ao criticarem comportamento do presidente da corte, ministro Joaquim Barbosa, quando este disse que o ministro Ricardo Lewandowski estava fazendo “chicana” durante apreciação do recurso de um réu no julgamento do que os meios de comunicação batizaram de “mensalão”. As entidades usaram a expressão em nota de repúdio que foi objeto da matéria intitulada “Em nota, entidades de juízes criticam Barbosa”, publicada na p. 8, da edição de 17/8/2013, do jornal O GLOBO. Em relação ao Ministério Público, poder-se-ia identificar discursos para carimbar sua identidade institucional com símbolos vinculados a noções tais como “fiscal da lei”, “protetor da sociedade”, “contra a corrupção e a improbidade” e outros. Em relação à Polícia Federal, símbolos semelhantes podem ser perseguidos, tais como “combate ao crime organizado e à corrupção” etc. Qual discurso seria a marca da identidade institucional do Tribunal de Contas?

O discurso “modernizador” das cortes de contas passa ao largo de uma das questões mais problemáticas apontadas pelo presente trabalho, que tem a ver com as relações de poder entre esses órgãos e os demais atores do sistema político. Segue a linha do modelo de “gerencialismo público” das políticas públicas. Uma determinada postura é digna de atenção em relação a esse viés. Com exceção do TCU, o conceito de *accountability* parece não fazer parte do vocabulário das cortes de contas estaduais. Em apenas um documento – as *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União*<sup>245</sup> – este órgão usou o termo *accountability* 10 vezes (!) em três páginas iniciais do texto, contrastando com apenas três vezes pelas cortes estaduais nos últimos seis anos em seus informativos. Nada de mais a não utilização de uma expressão sem tradução em português – a não ser o paradoxo de, ao mesmo tempo, esses organismos assumirem como referências princípios e normas de diferentes organismos internacionais<sup>246</sup>, além da visão modernizadora de políticas públicas calcada no modelo do *New Public Management*.

O paradoxo é evidenciado também na adoção, pelos tribunais de contas, das *Normas de Auditoria Governamental (NAGs) Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro*. Essas normas foram adotadas no contexto do PROMOEX com base em princípios dos preceitos da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de outras instituições internacionais e do Conselho Federal de Contabilidade.<sup>247</sup>

Não se defende aqui importação de termos, conceitos, culturas ou práticas – e até seria salutar que os discursos dos tribunais tivessem mais um sotaque brasileiro do que a voz do *New Public Management*. A questão principal aqui é a constatação de uma retórica modernizadora que se anuncia voltada para o interesse da sociedade, incentivando até parcerias com a sociedade civil para estabelecimentos de mecanismos de “controle social” – porém sendo processada em discursos que não aprofundam os problemas complexos das interfaces entre *accountability* e políticas públicas, conforme aponta o debate teórico

<sup>245</sup> Trata-se do documento instituído pela Portaria-TCU nº 280, de 8/12/2010, da Secretaria-Geral de Administração do órgão, publicado no *BTCU – Boletim do Tribunal de Contas da União*, Especial, n. 29, Brasília, em 10/12/2010 (acessado no site da instituição em 20/5/2011 às 15h51m).

<sup>246</sup> Entre as instituições referidas no documento do TCU e, vez ou outra, uma ou outra, em seminários, congressos e documentos de diferentes tribunais de contas, constam: Australian National Audit Office (ANAO), Government Accountability Office (GAO), International Federation of Accountants (IFAC), Institute of Internal Auditors (IIA), Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI), Escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG).

<sup>247</sup> Os estudos para a elaboração das NAGs começaram em 2006 no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA). Foram aprovadas em 2007 durante o XXIV Congresso da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), realizado em Natal. Dois anos depois passou a contar com apoio institucional do Instituto Rui Barbosa (IRB) e de financiamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito do PROMOEX, por meio do seu subcomponente nacional. Na página 11 do livro verde com as NAGs editado pelo IRB em 2011, em Tocantins, consta como um dos conceitos básicos o de *accountability*: “obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade.” Como se pode ver, ainda assim, é a adoção do conceito “miminalista”, digamos assim, já que, conforme atesta o debate teórico contemporâneo, *accountability* implica processos e problemas muito mais complexos, não se restringindo à mera prestação de contas para fins de responsabilização.

contemporâneo. Estes problemas acabam culminando no cerne dos processos de políticas públicas, que são as relações de poder, incluindo o poder do próprio Tribunal de Contas no seu relacionamento com as demais instituições políticas num Estado altamente fragmentado.

E mais ainda: discursos partindo de organismos cujo objeto – que deveria dizer respeito a toda sociedade –, acaba interessando mais aos políticos e aos burocratas numa situação descolada efetivamente da sociedade civil – sociedade esta que desconhece o Tribunal de Contas, apesar da sua existência “secular”, conforme o discurso panegírico dos defensores da instituição. As poucas iniciativas de segmentos exógenos a essas cortes que procuraram, nos últimos anos, intervir na instituição partiram de atores com interesses corporativistas nos conflitos visando à divisão de fatias de poder dentro desses organismos. Não, portanto, de diferentes grupos sociais de um amplo espectro de setores variados da sociedade. Não também a partir de um clamor público exigindo mudanças ou rigor dos tribunais em suas ações de fiscalização.

O discurso do controle social, cidadania, políticas públicas, combate à corrupção, modernização etc. vem dos próprios tribunais numa situação singular de iniciativa que poderia ser interpretada como a melhor dos mundos, não fosse o clientelismo político “concentrado” (Santos) que domina a instituição e os diferentes problemas e paradoxos discutidos ao longo da presente tese. Se esses discursos são sinceros, vivemos uma situação singularíssima do clientelismo político tomando a dianteira na liderança das ações “modernizadoras” visando à solução dos diferentes e agudos problemas sociais e, mais ainda, assumindo-se como representantes da cidadania. Entretanto, apesar do clientelismo, como pudemos constatar com a análise dos temas e símbolos-chaves abordados em suas publicações, é verdade que os tribunais de contas vêm se esforçando para informar, esclarecer e orientar o público do seu microambiente, numa atitude que a literatura institucionalista denomina de “preceptoria”.

Não deixa de ser um papel importante desempenhado pela instituição ao fornecer referências e subsídios para o bom andamento da administração pública. Ou seja, estão cumprindo uma parte considerável no auxílio à avaliação e também à formulação de políticas públicas, para além da fiscalização em si e das medidas coercitivas como multas, imputação de débitos etc. Os tribunais de contas se tornaram fontes de abundantes informações para orientação dos administradores públicos e também para os denunciadores de abusos, práticas corruptas e irregulares etc. Eles têm razão no seu discurso segundo o qual os tribunais de contas podem servir para o controle social. Cabe agora à sociedade começar a utilizá-los, entrando neles, como se costuma fazer quando da ocupação das galerias do Congresso Nacional. Daí que a divulgação de seus relatórios sempre acaba se transformando num ato político com repercussões em diferentes arenas.



O texto de um dos trechos do documento do TCU referente às bases conceituais das normas de auditoria diz que “esse conceito de *accountability* é fundamental para a compreensão da prática da boa governança e da auditoria governamental. Ele envolve, no contexto das relações que se estabelecem entre os administradores públicos, o Parlamento e a sociedade, pelo menos três dimensões – informação, justificação e sanção – como formas básicas pelas quais se pode prevenir o abuso de poder.” (p. 11).

Pode-se concluir essa seção afirmando que, com uma variedade de discursos em conflito ou em situações paralelas sem intersecções, tanto o aparato da mídia dos grandes meios de comunicação como os próprios tribunais de contas não têm contribuído para uma compreensão dos nexos entre esse tipo de *accountility horizontal* e o quadro institucional mais amplo da sociedade. De um lado, a mídia, como importante ator do processo de políticas públicas, acaba projetando luz apenas nas situações em que o *software* muitas vezes se confunde com o *hardware*, camuflando, assim, a intenção discursiva para usos de política conjuntural. De outro, os tribunais de contas, como atores estatais delegados, enunciam diferentes tipos de símbolos e slogans, alguns dos quais com esclarecimentos importantes sobre questões procedimentais e legais, mas emudecem sobre os impasses e dilemas do seu desenho institucional tratados no capítulo anterior.

## Considerações finais

---

A *accountability horizontal* atribuída aos tribunais de contas brasileiros é marcada por um conjunto de contradições. São paradoxos interdependentes e vinculados aos conflitos da trajetória de formação do Estado brasileiro contemporâneo. Em primeiro lugar, o mimetismo institucional. Durante a fundação da República, o Brasil copiava o modelo francês, mas os franceses consideravam que a criação brasileira era uma originalidade em face da forma federativa de governo. A contradição dizia respeito à constitucionalização simbólica entre ser ou não ser um controle externo efetivo e verdadeiro que acabou marcando toda a trajetória republicana da instituição. Mimetismo e constitucionalização simbólica acabaram se interpenetrando na atualidade de uma atmosfera de supostos princípios absolutos e consensuais de controle externo baseados em valores e prescrições de instituições superiores de controle internacionais.

Em segundo lugar, a *path dependence* de uma instituição que se apresenta hoje como a culminância de uma evolução e modernização identificadas com o predicativo de fortalecimento. Ao contrário, não houve uma evolução no sentido teleológico nem um fortalecimento na acepção segundo a qual sua autoridade hoje teria mais legitimidade e poderes do que outrora. Se evolução houve, foi na parte comum a outras instituições políticas e setores diversos do Estado, isto é, no nível tecnológico e infraestrutural.

Ocorreu, isto sim, transformações visando à sua configuração interna para relacionamento com os demais poderes de Estado decorrentes da interação entre atores em conflito em determinadas contingências históricas. Não houve evolução, portanto, por acúmulo de massa crítica e poder político numa perspectiva diacrônica. Além disso, adaptações também foram empreendidas para atender a pressões exógenas ao Estado nacional, a exemplo da convocação dos tribunais de contas para fiscalizar a Lei de Responsabilidade Fiscal, no lastro do Consenso de Washington, a partir do fim da década de 1990. Nesse sentido, a modernização desses órgãos tem sido identificada com os princípios do modelo de “gerencialismo público” do processo de políticas públicas, a exemplo do *New Public Management*. Não houve, nesse sentido, o que chamamos de “modernização política” voltada tanto para os problemas acerca do poder institucional de executar suas próprias decisões como para as questões atinentes aos conflitos federativos.

Passados 25 anos da Constituição de 1988 pode-se dizer que o Tribunal de Contas vem fortalecendo apenas uma parte do seu *hardware*, ainda que marcado por uma *path dependence* que faz permanecer aspectos arcaicos em meio a processos de inovação institucional. Trata-se

da parte infraestrutural já referida que lhe confere uma potencialidade e capacidade de instrumento avaliador de políticas públicas. Mas, seu *software* tem mudado somente a partir dessa limitação do *hardware* e de outros fatores exógenos que incidem também nos demais setores do Estado.

Em terceiro lugar, o que pode ser considerado como impasses institucionais. Apesar de sua capacidade, o sistema político não habilitou a *accountability horizontal* conferida às cortes brasileiras para fazê-las funcionar como instrumentos de avaliação de políticas públicas em face de uma ontologia nebulosa entre ser ou não ser reconhecido como um tribunal técnico, político ou administrativo. E os problemas da ontologia se misturam com as questões de uma socialização congruente adaptada apenas para uma República inacabada, repetindo expressão de Raymundo Faoro já citada anteriormente. Trata-se, assim, não de um fortalecimento da autoridade, pois, além de sua indefinição institucional, o órgão não tem poder para executar suas próprias decisões.

Assim, o seu enfraquecimento é reflexo também do que a teoria do desenho institucional chama de moralidade institucional e atribuição de responsabilidades no que diz respeito ao critério de indicação dos julgadores de contas públicas. Dessa forma, o senso comum dá conta de que o referido aspecto seria o problema central desse tipo de *accountability horizontal* sendo mais nevrálgico, por exemplo, do que o referente à indicação de magistrados de tribunais superiores, tais como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Isso porque, nestes, embora os magistrados sejam indicados pelo chefe do Poder Executivo, eles são oriundos da própria carreira jurídica numa coerência com a noção da necessária “legitimação pelo procedimento” do sistema jurídico. Nos tribunais de contas, porém, esse critério é um impasse não resolvido pela sociedade talvez pela própria natureza do que seja julgamento de contas públicas, para além da mera fiscalização contábil e financeira das ações dos administradores.

Os tribunais de contas estariam, assim, longe ainda de assumirem-se como instrumento de *accountability* na acepção que é objeto do debate contemporâneo sobre o tema. É bem verdade que algumas ações já apontam para uma postura de avaliação de políticas públicas, não se limitando à mera fiscalização do cumprimento da lei. Mas, uma efetiva *accountability* na concepção da teoria democrática depende e dependerá de fatores endógenos, porém, mais do que isso, de elementos exógenos ao seu desenho institucional. Os fatos e situações levantados pela presente pesquisa, bem como seus problemas teóricos, não parecem sinalizar uma obviedade dos vínculos entre o papel dos tribunais de contas, a democracia e os diferentes direitos e demandas do cidadão. Podem ter num plano normativo,

moral e filosófico. Porém, concreta e pragmaticamente, a vida dessa instituição política tem se processado na circunscrição mais dos políticos e burocratas em suas disputas por poder, recursos e programas de políticas – não às grandes e diversificadas parcelas da sociedade.

Quando nasceu nos primórdios da República não havia a “cidadania” de que falamos na contemporaneidade, nem a própria democracia. O órgão não nasceu “independente”, conforme nos tentam convencer os tribunais de contas para tentar reforçar seu papel de defensor da cidadania. Surgiu como mecanismo de controle subordinado ao Poder Executivo. E as cores e tonalidades que pudessem delinear de forma mais clara as relações entre as cortes de contas e a democracia ficam mais nebulosas ainda quando não se tem uma identidade institucional definida do órgão em relação às questões da representação, isto é, ao Poder Legislativo.

Passados mais de um século de sua existência e, agora, 25 anos da entrada em vigor da atual Constituição, diferentes atores dentro e fora do Estado, inclusive magistrados e “especialistas” do mundo jurídico, ainda divergem sobre se o Tribunal de Contas é ou não auxiliar do Poder Legislativo, bem como o que significaria essa condição de “auxiliar” se fosse realmente. Talvez até por falta de amadurecimento da democracia, a sociedade ainda não conseguiu estabelecer os nexos entre fiscalização de um tribunal de contas e as questões da representação política, reforçando, inclusive, um discurso de “independência” do órgão de significação duvidosa. Ou então o discurso da subordinação quando repetem que a instituição é “auxiliar” ou “braço técnico” do Legislativo. Discurso também sem um sentido substantivo. Os tribunais, além de não pertencerem ao Parlamento, dele estão totalmente divorciados, ainda que o auxiliem numa única situação, que é quando emitem um parecer sobre as contas do chefe do Poder Executivo. E, mesmo assim, esse auxílio ocorre de forma autônoma e independente, sem ser “auxiliar” do ponto de vista administrativo, técnico e político.

Como vimos também, essa nebulosidade que envolve os nexos entre fiscalização e representação política pode ter contribuído também para reforçar o mito da isenção da técnica em relação à política, daí outro discurso simplista disseminado em diferentes arenas de que os tribunais de contas seriam, ou se não são, deveriam ser, técnicos e não políticos. E essa normatividade traz sempre a denúncia de que os tribunais de contas seriam mais políticos do que técnicos como consequência do critério de indicação dos seus dirigentes. Estes atuam numa tensão em relação ao seu próprio corpo instrutivo, supostamente sempre técnico e afastado da política e, portanto, pretensamente mais legítimo e justo do que aqueles.

Entretanto, os problemas e situações abordados na presente pesquisa indicam que o objeto da fiscalização não é meramente técnico, mas sim também político, sempre político –

até mesmo um edital de licitação com toda a análise técnica inevitável e prescrita pelas regras do jogo. E afirmar isso não é concordar com o critério de indicação e nomeação dos julgadores de contas públicas. É simplesmente reconhecer que julgar contas de um agente político eleito ou de um agente administrativo de carreira é julgar a política de sua administração, e não avaliar expedientes do ponto de vista meramente procedimental ou administrativo.

Daí outro mito do chavão segundo o qual o Poder Legislativo é uma “casa política” e faz julgamentos políticos e o Tribunal de Contas seria seu braço técnico. Ora, toda instituição de Estado é uma instituição política, e os tribunais de contas não fogem a essa conceituação e situação. O próprio parecer prévio às contas de gestão do chefe do Poder Executivo que os tribunais emitem para serem julgados pelo plenário do Poder Legislativo é um parecer político, reunindo diversas avaliações e análises técnicas. É assim, sobretudo, por seu caráter de avaliação sistêmica de todos os programas de governo articulados ao cumprimento ou não dos preceitos da execução de uma lei orçamentária.

Mesmo aprovando as contas de gestão no exercício fiscal subsequente, numa situação de metonímia e pantomima de ser, na verdade, órgão que, tradicionalmente, não contraria o chefe do Poder Executivo, os tribunais nunca deixam de fazer recomendações e ressalvas não só em relação a falhas, mas também a aspectos que têm a ver com opções de políticas. Vale dizer, apreciações que dizem respeito à discricionariedade do chefe do Poder Executivo legitimado por sua condição de agente político eleito. Assim, os tribunais não deixam também de funcionar como mecanismo de injunção política detentor de informações para uso político de diferentes atores públicos e privados. E isso não seria diferente caso os atuais julgadores (ministros do TCU e conselheiros das cortes estaduais) fossem funcionários de carreira aprovados em concurso nas especialidades do direito, contabilidade, economia ou qualquer outra.

Por outro lado, essa situação de desvinculação do Poder Legislativo não deixa de ser um indicador de paradoxos nos avanços e recuos da construção democrática do Estado brasileiro. Com intenções imprevistas ou não de opções deliberadas de um determinado desenho, a trajetória de formação deste Estado acabou configurando em suas contingências históricas forças diversificadas de controle e fiscalização com todo o ônus da fragmentação política. Os exemplos são o próprio Poder Legislativo em relação ao Tribunal de Contas e vice-versa, mas também o Ministério Público e organismos diversos do Poder Executivo, tais como Controladoria Geral da União, Secretaria do Tesouro Nacional, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Receita Federal, etc.

Enfim, difícil responder à pergunta posta pelo problema da presente pesquisa no sentido de apurar se, e de que maneira, os tribunais de contas brasileiros vêm contribuindo para o aprimoramento da nossa democracia, na perspectiva de O'Donnell. Para o autor, esse tipo de mecanismo (tribunais de contas, controladorias, ouvidorias, etc.), conhecido como *accountability horizontal*, seria imprescindível para o aperfeiçoamento do regime democrático e seus elementos de *accountability vertical*. Talvez fosse necessário inverter a pergunta no sentido de procurar saber como a democracia tem contribuído para aprimorar os tribunais de contas. Isso porque a presente pesquisa constatou situações e problemas que confirmam nossa hipótese de que, para se compreender o fenômeno específico desse mecanismo de *accountability horizontal*, este deve ser analisado dentro do contexto maior da estrutura institucional e do sistema político. Não, simplesmente, portanto, como organização estatal isolada com suas virtudes e mazelas específicas de “modernização” importada e arcaísmos sobreviventes.

Talvez a afirmação de O'Donnell seja parte de uma utopia ainda em gestação. Os tribunais de contas não são órgãos “democráticos”, seja de forma exógena ou endógena, por assim dizer. Seus ministros e conselheiros são alçados à função por uma espécie de delegação remota e impalpável para o cidadão comum, sendo escolhidos pelos políticos eleitos – eles escolhendo eles mesmos, e não outros atores – em articulações e negociações com base em interesses que não são discutidos com seus eleitores. Esse o lado exógeno antidemocrático, apesar desse critério ter sido instituído de forma democrática como objeto constitucional. No tocante às questões endógenas, do ponto de vista organizacional e de política interna, seus funcionários obedecem, cooperam ou sabotam numa relação normalmente marcada pela fragmentação do ambiente organizacional e pela desconfiança mútua entre os próprios servidores e entre estes e os ex-políticos que se tornaram “magistrados”. As cortes são organizações verticais, com decisões tomadas de cima. Os técnicos do chamado “corpo instrutivo” da instituição se posicionam como isentos das questões políticas, como se isso fosse possível, debruçando-se somente na análise das questões técnicas e formais. Não se trata de uma opção pela fuga à política, mas sim de um paradoxo da própria estrutura procedimental da fiscalização do cumprimento das diversas leis. Estas são aplicadas e cumpridas, porém, com base em interpretações do texto legal. Podendo ser feitas de forma diferente por distintos julgadores, essas interpretações não deixam de ser procedimentos de caráter político.

Os dados sobre os discursos que perpassam a instituição no aparato da mídia projetam luz para uma diferença notável, como símbolos de controle externo, entre o Tribunal de Contas da União e as cortes estaduais e municipais. As especificidades de cada um revelam

um contraste em relação à retórica de bandeira modernizadora. A forte presença discursiva do TCU nas articulações dos conflitos políticos de diferentes atores joga sombra nas cortes estaduais e municipais. É como se o TCU fosse uma referência mais legítima do que os tribunais estaduais em face do clientelismo mais arraigado no nível subnacional. Como se aquele fosse mais avançado que as cortes estaduais e municipais, ainda que seus ministros também sejam fruto do clientelismo político. No entanto, são as cortes locais que acabam desempenhando papel talvez mais relevante no sistema político nacional por suas ações junto aos atores cujos conflitos incidem nas relações federativas. Trata-se de uma complexidade de sua inserção no contexto institucional mais amplo em face do caráter político dessa circunstância no tocante à relação com os demais setores e poderes do Estado.

Considerando o Ministério Público, o Tribunal de Contas não foi fortalecido a partir de 1988. A comparação é importante se consideramos a perspectiva sugerida por O'Donnell no debate sobre a necessidade de uma “rede de *accountability*” para o aprimoramento da democracia. Conforme mostram diferentes discursos no aparato da mídia, há uma desconfiança mútua entre essas duas instituições. No entanto, a relação entre as duas é ou deveria ser de constante “concertação política”, no que concerne, por exemplo, às decisões do Tribunal de Contas nos seus ofícios encaminhados ao Ministério Público para providências penais diante dos indícios de crimes encontrados nos processos de contas.

Por sua vez, diferentemente em relação ao Poder Judiciário, o Tribunal de Contas caracteriza-se, sobretudo, por seu ativismo institucional, um dos aspectos também nevrálgico no relacionamento com os demais organismos estatais. Se existem somente para essa tarefa – fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, inclusive com avaliações sobre a legitimidade dos atos e seus resultados – as cortes de contas “entram” ou “penetram” os diversos setores da administração pública de forma rotineira e sistemática, independente de serem provocadas por denúncias. Assim também diferentemente do Ministério Público, que instaura, por exemplo, inquéritos civis com base em indícios e outras situações, o Tribunal de Contas promove investigações como objeto cotidiano, prática inerente às suas funções, sem precisar de indícios ou denúncias. Isso lhe confere alto poder de atuação, fazendo do seu ativismo algo legítimo, corolário natural de sua missão institucional.

Esse ativismo não significa extrapolação de suas funções nem presença invasiva do Estado na vida privada dos indivíduos. Trata-se da presença estatal no próprio Estado com repercussões, obviamente, nos grupos de pressão dentro e fora do poder público, a exemplo das empresas privadas que têm contratos celebrados com os governos. Também diferentemente da Justiça Eleitoral, o Tribunal de Contas possui ampla capilaridade de

conhecimento sobre quem pode ficar inelegível por ato declaratório daquele poder. Não só conhecimento, mas poder mesmo para transformar em potenciais inelegíveis os agentes políticos e administrativos que se apresentam à Justiça Eleitoral para concorrer a cargos eletivos. Se não podem torná-los inelegíveis, podem denunciá-los como possíveis tais com a simples divulgação de seus nomes.

Pode-se dizer que os tribunais de contas enfrentam hoje o dilema de se adequarem e se transformarem diante das rápidas mudanças e demandas da sociedade contemporânea. Mais do que isso, dilemas numa situação em que sua própria transformação não seria possível somente a partir de ações endógenas de forma isolada em relação à estrutura institucional mais ampla do Estado. São dilemas que se caracterizam pelo contraste entre seu poder de fiscalização adquirido ao longo das últimas duas décadas e o ambiente institucional que lhe impõe freios para inovações institucionais mais efetivas e pragmáticas. Exemplos são a falta de poder para executar suas próprias decisões, bem como a ausência de um discurso identificável, além de sua ontologia nebulosa em relação aos problemas da representação política.



## Referências

---

### Fonte primária manuscrita

**BARBOSA, Rui.** 1890. Exposição de motivos enviada ao marechal Deodoro da Fonseca sobre a necessidade de criação do Tribunal de Contas. Disponível no Acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa.

### Fontes primárias impressas, sites na internet, anais constituintes e legislação brasileira

#### 1. Publicações dos tribunais de contas

*A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso*, 2009.

*Acontece – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo*, n. 78, jan / fev 2012.

*Auditoria de obras públicas - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Escola de Contas e Gestão, 2010

*Auditoria de qualidade em obras rodoviárias – A atuação do Tribunal de Contas de Mato Grosso em 2010*. Tribunal de Contas Mato Grosso: Instrumento de cidadania, 2011

*Classificação de Irregularidades – Critérios para as Decisões sobre as Contas Anuais, 3ª ed.* Tribunal de Contas de Mato Grosso – Instrumento da Cidadania, 2011.

*Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais* n. 71 (15/10/2011), n. 72 (31/10/2011) e n. 78 (15/2/2012).

*Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina* n. 2 (mar/2009); n. 3 (jun/2009); n. 5 (dez/2009) e n. 8 (set/2010).

*Da sua conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso* – ed. 12 (fev/2009), ed. 16 (jun/2009), ed. 20 (out/2009), ed. 21 (out/2009), ed. 22 (nov/2009), ed. 23 (jan/2010), ed. 24 (fev/2010), ed. 26 (abr/2010), ed. 29 (jul/2010), ed. 30 (set/2010) e ed. 33 (dez/2010).

*Fórum de Palestras – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará* (2007-2008).

*Informativo Órgão oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará* n. 68 (mai/jun 2010) e n. 69 (jul/ago 2010);

*Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia*, n. 34 (nov/2008) e n. 36 (fev/mar 2009).

*Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás*, ed. 64 (set/out 2010).

*Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás* n. 55 (set/ out 2010).

*Plano Estratégico Gestão 2010-2011 – Tribunal de Contas do Mato Grosso, Instrumento de Cidadania*, n. 41.

*Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga*, vol. 4 Monografias vencedoras 2008; vol. 5 Monografias vencedoras 2009 (respectivamente, 2009 e 2010), Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ).

*Para onde vai o seu dinheiro 5 – Versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina – contas de gestão do governo exercício 2006*; n. 6 e n. 7.

*Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima*, n. 39 (jul/ago 2008); n. 41 (nov/dez 2008) e n. 45 (jul/ago 2009).

*Relatório de Gestão – Tribunal de Contas de Santa Catarina 2007-2010*.

*Revista Controle*. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abr/2009, v. VII, n. 1; set/2010, v. VIII, n. 1.

*Revista TCE Mato Grosso*, ed. mar/2009, ed. ago/2010, ed. dez/2010 e ed. out/2011.

*Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco*, v. 18, n.18, jun/ 2011.

*Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 1, n. 1 (jan/jun. 2011); e v. 1, n. 2 (jan./jun. 2012).

*Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília*, v. 33 (jan/dez 2007), v. 34 (jan/dez 2008) e v. 36 (jan/dez 2010).

*Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII*; ed. out/nov/dez 2009, v. 73, n.4; ed. jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3; ed. jan/fev/mar, v. 70, no. 1. Ano XXVII; ed. maio/junho 2011, v. 79, n. 2; Edição especial ano XXIX .

*Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará* n. 18 (2007/2008).

*Revista do Tribunal de Contas PR* – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 (dez/2007 a mar/2008); n. 167 (jan/mar 2009); n. 168, (abr/jun 2009) e n. 170 (jan/mar 2010).

*Revista Gestão Pública e Controle* Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5. nov/2009.

*Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 3, n.1, jan/jun 2008.

*TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas* n. 29 (jul/ago 2007), n. 41 (nov/dez 2008), n. 43 (jul/2009), n. 47 (jan/2010), e n. 52 (nov/2010).

*TCERJ Notícia* – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, n. 57, 58, 59, 60, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73.

*TCE de Portas Abertas* – Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. (duas edições dessa publicação sem data).

*TC Expresso* – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá (dez/2011).

*TCM Goiás* – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, n. 1 (abr/2011).

*TCM Informativo* - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 45 (nov/2010).

*TCMRJ – Auditoria Operacional na Ação “Formação e Capacitação de Professores”*, 2010.

*TCMRJ* n. 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51.

*TCMRJ – Relatório de Avaliação de Programa*, 2005.

*Tribunal de Contas do Distrito Federal – Auditoria Operacional no Sistema de Saúde Pública do Distrito Federal*, 2008.

*Tribunal de Contas do Estado do Tocantins* – Informativo n. 70 (dez/2008), n. 72 (ago/2009), n. 81 (set/2012) e n. 86 (jul/2012).

## **2. Sites da Internet**

<http://www.comptes.fr/> Informações retiradas de <http://www.tcm.sp.gov.br> (Tribunal de Contas da França)

<http://www.corteconti.it/#from-www.ambitojuridico.com.br> e

[http://ec.europa.eu/civiljustice/org\\_justice/org\\_justice\\_ita\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_ita_pt.htm) (Tribunal de Contas da Itália)

<https://www.courdescomptes.be/EN/> (Tribunal de Contas da Bélgica)

<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta.shtm> (Tribunal de Contas de Portugal)

<http://www.asf.gob.mx/Section/81> (Auditoria Superior da Federação do México)

[http://www.agn.gov.ar/n\\_agn.html](http://www.agn.gov.ar/n_agn.html) (Auditoria General de la Nación da Argentina)

<http://www.tcr.gub.uy/institucional.php> (Tribunal de Contas do Uruguai)

<http://www.controladoria.cl> (Controladoria General de la Republica do Chile)

Wikipédia (Tribunal de Contas da União Europeia)

<http://www.gao.gov/> (General Accountability Office – EUA)

<http://www.nao.org.uk/about-us/> (National Audit Office – Reino Unido)

<http://www.jbaudit.go.jp/english/index.html> (Conselho de Auditoria do Japão)

[www.controlepublico.org.br](http://www.controlepublico.org.br) (33 tribunais de contas estaduais e municipais, além do Tribunal de Contas da União do Brasil)

### **3. Anais das Assembleias Nacionais Constituintes de 1891, 1933/1934, 1946, 1967 e 1987/1988**

<http://www2.camara.leg.br> (Câmara dos Deputados)

### **4. Legislações brasileiras**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 56, de 20-12-2007. 41ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7/11/1890. **Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República**. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Legislação Histórica do TCU**. Coleção Serzedello Corrêa, vol. 1. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2008.

BRASIL. Decreto nº 392, de 8/10/1896. **Reorganiza o Tribunal de Contas.** BRASIL. Tribunal de Contas da União. Legislação Histórica do TCU. Coleção Serzedello Corrêa, v. 1. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2008.

BRASIL. DECRETO DO PODER LEGISLATIVO nº 2.511, de 20/12/1911. **Regula a tomada de contas ao governo pelo Congresso Nacional.** BRASIL. Tribunal de Contas da União. Legislação Histórica do TCU. Coleção Serzedello Corrêa, v. 1. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2008.

BRASIL. DECRETO nº 3.454/1918, de 6/1/1918. **Reorganiza o Tribunal de Contas.** BRASIL. Tribunal de Contas da União. Legislação Histórica do TCU. Coleção Serzedello Corrêa, v. 1. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** 4 de maio de 2000. Disponível em [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21/6/1993. **Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública.** Publicada no Diário Oficial da União de 22/6/1993. Disponível em [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Lei das Inelegibilidades.** Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)

BRASIL. Lei Complementar nº 135/10, de 4 de junho de 2010. **Lei da Ficha Limpa.** Disponível em [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 63/90. Dispõe sobre a **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, de 1º de agosto de 1990. Disponível em [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)

#### **Fontes secundárias (livros e artigos)**

**ABREU, Alzira Alves de** (2010). *O que é o Ministério Público?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

**ABRUCIO, Fernando Luiz** (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.* São Paulo: Editora Hucitec.

**ALBERTONI, Ettore A.** (1990). *Doutrina da classe política e teoria das elites.* Rio de Janeiro: Imago

**ANDERSON, Perry** (2004). *Linhagens do Estado absolutista.* São Paulo: Brasiliense.

**ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L. e TEIXEIRA, M. A. C.** (2005). A imagem dos tribunais de contas subnacionais. In: *Revista do Serviço Público*, vol. 56, n.1. Brasília: ENAP jan/mar.

**AZEVEDO, Luiz e REIS, Adacir.** (1994). *Roteiro da impunidade: Uma radiografia dos sistemas de corrupção*. São Paulo: Scritta Editorial.

**ARISTÓTELES.** (2006). *A Política*. São Paulo: Martins Fontes.

**BARROS, Marcio dos Santos** (1995). Controle Interno Municipal. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, n. 27. Rio de Janeiro: TCE-RJ.

**BELO, José Maria** (1976). *História da República*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

**BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita** (1976). *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

**BESSON, Emmanuel.** (1899). *Le controle des budgets em France et à l'Etranger: Étude historique et critique sur le controle financier des principaux États depuis lês temps lês plus reculés jusqu'à nos jours*. Paris: Librairie Maresck Ainé A. Chevalier-Marescq et Cie, Éditeurs.

**BEZERRA, Marcos Otávio.** (1999). *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

**BLONDEL, Jean.** (2006). Evaluando el poder efectivo de los Congressos. In: *Política: Revista de Ciência Política*, v. 47. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Universidade de Chile.

**BOBBIO, Norberto.** (2001). *Entre duas Repúblicas. Às origens da democracia italiana*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_. (2000). *Teoria Geral da Política: a filosofia e as lições dos clássicos*, org. por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier.

\_\_\_\_\_. (2010). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 2.

**BORRADORI, Giovanna** (2003). *A filosofia americana: conversações*. São Paulo: Unesp.

**BOVENS, Mark.** (2005). Public Accountability. In: FERLIE, E. et al (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_;SCHILLEMANS, Thomas; HART, Paul. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. In: *Public Administration*. Vol. 86, n. 1. (225-242). Oxford: Blackweel Publishing.

**BRAGA, Humberto** (1982). “A encruzilhada das cortes de contas”. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, n. 14, nov/1982, ano 8, pp:28-29.

**BRINKERHOFF, Derick W.** (2001). *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development. Center for Democracy and Governance Implementing Policy Project. Phase 2.

**CADIDÉ, M. C. M.** (2008). O papel do Tribunal de Contas do Estado da Bahia no controle das políticas sociais. In: *Revista Gestão Pública e Controle*, v. 2, n. 4. Agosto. Salvador: TCE-BA.

**CAMPOS, A. M.** (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV / EBAPE, fev./abr.

**CARDOSO, S.** (2000). Que República? Notas sobre a tradição do “governo misto”. In: BIGNOTTO, N. (org.), *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

**CARVALHO, José Murilo** (1987). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.

**CASPARY, William R.** (2000). *Dewey on Democracy*. Nova Iorque: Cornell University Press.

**CASTRO GOMES, Angela Maria (coord.)** (1980). *Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

**CASTRO GOMES, Angela Maria; LOBO, Lúcia Lahmeyer e MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt** (1980). “Revolução e Restauração: a experiência paulista no período da constitucionalização” In: **CASTRO GOMES, Angela Maria (coord.)** (1980). *Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

**CASTRO, Maria Helena de Magalhães** (1980). “O Rio Grande do Sul no pós-30: de protagonista a coadjuvante” In: **CASTRO GOMES, Angela Maria**. *Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

**CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo.** (1989). *Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas.

**DAHL, R.** (1972, 1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, edição de 2005.

\_\_\_\_\_ (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB

**CORRÊA, Serzedello.** (1919). *Paginas do Passado. Floriano Peixoto na intimidade. O mesmo na vida publica (subsídio para a historia)*. Rio de Janeiro: Oficinas Graphics do Jornal do Brasil

**DEWEY, John.** (1993). *The Political Writings*. Edited, with Introduction, by Debra Morris and Ian Shapiro. Indianapolis/Cambridge. Hackett Publishing Company, Inc.

**DIAS COSTA, L. B.** (2006). *Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Editora Forum.

**DIMAGGIO, Paul S., POWELL, Walter W.** (2005). “A gaiola revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais”. In: *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, n. 2, vol. 45, abr/jun 2005, pp: 74-87

**DINIZ, E.** (2007). O pós-Consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento – Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_ (1997). Crise, governabilidade e reforma do estado: em busca de um novo paradigma. IN: GERSCHMAN, S., WERNECK VIANNA, M. L. (orgs.) *A miragem da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

**DRYZEK, John S.** (2003). La lógica informal del diseño institucional. In: Goodin, Robert E. *Teoria del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.

**DUBNICK, Melvin J.** (2002). *Seeking Salvation for Accountability*. Paper preparado para o Annual Meeting of the American Political Science Association. American Political Science Association. 29/9/2002. Disponível em <http://andromeda.rtgers.edu/~dubnick/papers/salvation.htm>. Acessado em 6/9/2010 e em 20/9/2013.

**FAORO, Raymundo** (2001). *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.

\_\_\_\_\_ (2007). *A República inacabada*. São Paulo: Globo.

**FERNANDES, J. U. J.** (2005). *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Editora Fórum.



\_\_\_\_\_. (2008). “Tribunal de Contas Municipal e dos Municípios” in *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, n. 18, 2007/2008, Fortaleza, pp: 86-91.

**FESTENSTEIN, Matthew.** (1997). *Pragmatism & Political Theory: From Dewey to Rorty*. Chicago: University of Chicago Press.

**FIGUEIREDO**, Argelina Cheirub (2001). “Instituições e Política no Controle do Executivo” In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, 2001, pp. 689 a 727.

\_\_\_\_\_ e **LIMONGI, F.** (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

**FOX, Jonathan.** (2000). Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion. In: *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. May, 8-9.

**FURTADO, Celso (2008).** *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras.

**GADELHA VIEIRA, Luis Sergio.** (2008). “O Futuro dos Tribunais de Contas no Brasil” in *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, n. 18, Fortaleza, 2008, pp: 149-152

**GOMES JUNIOR, L. M.** (2003). *Tribunais de Contas – aspectos controvertidos*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

**GOODIN, Robert. E.** (2003). *Teoria Del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa Editorial.

**GRACIOSA, José Gomes** (2011). Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes. In: *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, ano 2, n. 1, set/2011. Belo Horizonte: Fórum

**GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo** (coord.) (2011). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense.

**GUIMARÃES, Juarez e AMORIM, Ana Paola.** (2013). *A corrupção da opinião pública*. São Paulo: Boitempo.

**GUY PETERS, B.** (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Londres e Nova Iorque: Routledge Taylor & Francis Group.

**HABERMAS, J.** (2003). *Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

\_\_\_\_\_. (2003). *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

**HARDIN, Russell** (2003). *Moralidad institucional*. In: Goodin, Robert E. (compilador) (2003). *Teoria del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.

**HOBBS, Thomas.** (2008). *O Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes.

**HOUAISS, Antônio.** (2007). *Dicionário Inglês-Português*. Rio de Janeiro: Record.

**JAGUARIBE, Helio** (2000). *Brasil, Homem e Mundo: Reflexão na Virada do Século*. Rio de Janeiro: Topbooks.

**JAMES, William.** (1974). *O que significa pragmatismo*. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural.

\_\_\_\_\_. (1974). *Concepção da verdade no pragmatismo*. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural.

\_\_\_\_\_. (1974). *O significado da verdade*. In: *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural.

**KELSEN, H.** (2000). *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.

**LAMOUNIER, B.** (2006). *Prefácio* In: Abreu, A. (org.). *A democratização no Brasil – atores e contextos*. Rio de Janeiro: Faperj, FGV.

**LASSWELL, Harold** (1982). *A Linguagem da Política*. Editora Universidade de Brasília.

**LEAL, Victor Nunes** (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

**LIMONGI, Fernando Papaterra.** (1997). “‘O Federalista’: remédios republicanos para males republicanos” In: WEFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, ‘O Federalista’*. São Paulo: Ática.

**LINDBERG, Staffan I.** (2009). *Accountability: the core concept and its subtypes*. Paper publicado em série editada por Richard Crook. Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, UK.

- LINS NETO, J.** (2001). Tribunal de Contas: um desconhecido na República. In: *Revisa do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte: TCMG, v. 40, n. 3, jul./set.
- LOCKE, John.** (2005). *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes.
- LOUREIRO, M. R. et al.** (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. In: *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro: FGV / EBAPE, jul./ago.
- LUBAN, David.** (2003). El principio de publicidade. In: GOODIN, Robert E. (2003). *Teoria del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- LUHMANN, Niklas (1980).** *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Universidade de Brasília.
- MAINWARING, S.** (2003). Introduction: Democratic Accountability. In: Mainwaring, S. e Welna, C. (Editors) *Latin America in Democratic Accountability*. Oxford University Press.
- MALHEIRO, Antonio Fernando Jorge R. de C.** (2008). “Função do Tribunal de Contas na Aprovação de Aposentadorias e Pensões”. In: *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*, vol. 2. São Paulo: Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios.
- MAQUIAVEL, Nicolau** (2000). *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Brasília. Editora da Universidade de Brasília.
- MARTINS, Luciano** (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MELO, A. M.** (2004). *Institutional design, normative political theory and accountability*. Paper apresentado no International Seminar Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy. São Paulo: Cebrap / FGV, 15-16 de março de 2004.
- MIRANDA, Pontes de.** (2003). Edição especial da *Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba*, n. 4, jul/nov, 2003, João Pessoa, pp: 25-44.
- MIRANDA, Álvaro Guilherme.** *Mudança institucional do Tribunal de Contas: Os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil*. Dissertação de Mestrado, 2009. PPED. IE. UFRJ. (mimeo).
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat.** (2005). *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes.

**MOREIRA ALVES, Maria Helena** (1984). *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Vozes.

**MOREIRA, NETO. D. F.**(2003). O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. IN: SOUZA et al. *O Novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

**MORRIS, Debra., SHAPIRO, Ian.** (1993). *John Dewey: The Political Writings*. Indianapolis, Indiana: Hackett Publishing Company Inc.

**NASCIMENTO, Edson Ronaldo** (2008). *Administração Pública no Brasil: política fiscal nos Estados após a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Mimeo.

**NASCIMENTO, Rodrigo Melo** (2012). “A execução judicial das decisões proferidas pelos tribunais de contas”. In: Revista *TCMRJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, edição n. 52, nov. 2012, pp: 51-61

**NEVES, Marcelo** (2011). *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes.

**NOGUEIRA, Octaciano** (2005). *A Constituinte de 1946. Getúlio, o Suceito Oculto*. São Paulo: Martins Fontes.

**NUNES, Edson de Oliveira** (2010). *A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond.

**OAKESHOTT, Michael.** (2003). *Sobre a História e Outros Ensaio*s. Rio de Janeiro: Topbooks.

**O’ DONNELL, G.** (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. In: *Revista Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, n. 44.

\_\_\_\_\_ (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

\_\_\_\_\_ (2011). *Democracia, agência, estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra.

**OFFE, Claus.** (2003). El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. In: Goodin, Robert E. (compilador). *Teoria del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa Editorial.

**PANDOLFI, Dulce Chaves** (1980). “A trajetória do norte: uma tentativa de ascenso político”. In: **CASTRO GOMES, Angela Maria (coord.)** *Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

**PAULA PESSOA, Luís Alexandre A. Figueiredo de** (2005). “Tribunais de Contas: origem, evolução e natureza do controle financeiro”. In: *Revista Controle, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará*, dez / 2005, ano V, n. 2.

**PAYNE, J. Mark; ZOVATTO G., Daniel; MATEO DÍAS, Mercedes.** (2007). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies.

**PENNA, Lincoln de Abreu.** (2008). *O progresso da ordem: o florianismo e a construção da República*. Rio de Janeiro: E-papers.

**PEREIRA, C. F. O.** (2006). A inelegibilidade de agentes públicos, da ótica do controle externo: um debate crítico sobre a participação dos tribunais de contas. In: *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, n. 32, t.1 jan./dez. Distrito Federal: TC-DF.

**PERUZZOTTI, E.** (2007). *The workings of social accountability: context and conditions*. Paper prepared for the Workshop Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms. Paris: World Bank Office, nov. 2007.

**PESSANHA, C.** (2007). Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: **GOMES, A. C. (coord.)**, *Direitos e Cidadania – justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro, Faperj, CNPq e FGV.

\_\_\_\_\_ (2009). Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: Schwartzman, S. e outros, *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_\_ (1997) *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. Biblioteca depositária: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

\_\_\_\_\_ (2002). O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras. IN **VIANNA, L. W. (org)**. *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; IUPERJ/UCAM; FAPERJ.

**PINHO, J. A. G. e SACRAMENTO, A. R. S.** (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? In: *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro: FGV / EBAPE, nov./dez., n. 43: 1343-1368.

**POGREBINSCHI, Thamy.** (2005). *Pragmatismo: teoria social e política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

**POSNER, Richard.** (2009). *Para além do direito*. São Paulo: Martins Fontes.

\_\_\_\_\_. (2010). *Direito, Pragmatismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Forense.

**POULANTZAS, N.** (1977). *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes.

**POWER, Michael.** (1997). *The Audit Society – Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press

**PRZEWORSKI, A.** (1995). *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

**RIBEIRO, R. J. B.** (2002). O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 33, n. 93, julho/setembro, Brasília: TCU.

**RAMOS, Alberto Guerreiro** (1995). *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

**RAWLS, John.** (2008). *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

**RORTY, Richard.** (1982). *Conseqüências do Pragmatismo*. Lisboa: Instituto Piaget.

\_\_\_\_\_. (1994) *A filosofia e o espelho da natureza*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

**ROSSI, P. H. e FREEMAN, H. E.** (1993). *Evaluation: a systematic approach*. California: Sage Publications, Inc.

**ROUSSEAU, Jean Jacques.** (2006). *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes.

**SANTOS, Wanderley Guilherme** (1998). *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco.

\_\_\_\_\_ (2006). *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

**SANTOS, J. L.** (2002). O TCU e os controles estatal e social da administração pública. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 33, n. 94, out./dez. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Correa.

**SARAVIA, Enrique** (2006). “O conceito de política pública” In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete (org.). *Políticas Públicas: Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP.

**SILVA, Carlos Tobias.** (2006). *Tribunais de Contas: a visão da mídia impressa*. Dissertação de Mestrado (mimeo). Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Letras, Departamento de Linguística, Línguas Clássicas e Vernáculas, Programa de Pós-Graduação em Linguística.

**SIQUEIRA CASTRO, C. R.** (1997). A atuação do Tribunal de Contas em face da separação de poderes do Estado. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, ano 18, número 38 out / dez.

**SKINNER, Quentin** (1996). *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras.

**SOARES, M. L. Q.** (2000). O Poder Legislativo brasileiro e as funções constitucionais dos tribunais de contas. In: *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, v. 34, n. 1, jan./mar. Belo Horizonte: TCMG.

**SOUZA, C.** (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETICHE, M. e MARQUES, E. (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

**STEIN, Ernesto et al** (2007). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006 / Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID.

**TAYLOR, M. M.** (2009). *The evolution of Accountability Institutions in New Democracies: Brazil's Web of Accountability, 1985-2009*. Artigo preparado para o Congress Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Junho 11-1, Rio de Janeiro, Junho 11-14, 2009, na sessão sobre “Corruption and Accountability in Latin America”.

\_\_\_\_\_ (2007). O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. IN: *Sistema de Justiça no Brasil*, Revista Dados, vol. 50, n. 2, Rio de Janeiro: IUPERJ

**TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho** (2004). *Entre o técnico e o político: o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o controle financeiro das gestões de Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1994-1996)*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

**TOCQUEVILLE, Alexis** (2005). *A democracia na América. Livro I Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes.

**UNGER, Roberto Mangabeira**. (2009). *The self awakened: pragmatism unbound*. First Harvard University Press paperback edition.

**VALLADÃO, Alfredo**. (1911). *Estudos sobre o Tribunal de Contas* (1911). Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger.

**WALL, Cornelis de** (2005). *Sobre Pragmatismo*. São Paulo: Edições Loyola.

**WEBER, M.** (2009). *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*, vol. 2, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

**WERNECK VIANNA, L.** et al. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

**WHITEHEAD, L.** (2002). *Democratization: theory and experience*. Oxford University Press.

**ZYMLER, B.** (1998). Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. IN: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 76, vol. 29, abril/junho. Brasília: TCU.



**Anexo A\*****Transcrição dos textos das seções sobre o Tribunal de Contas nas Constituições Republicanas**

---

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - Promulgada a 24 de fevereiro de 1891 - Título V – Disposições Gerais**

*“Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.*

*Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.*

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - Promulgada a 16 de julho de 1934 - Capítulo VI: Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais - Seção II - Do Tribunal de Contas**

*“Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.*

*Art. 100. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.*

*Parágrafo único. O Tribunal de Contas terá quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria as mesmas atribuições dos tribunais judiciários.*

*Art. 101. Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.*

*§ 1.º Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.*

*§ 2.º Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-officio para a Câmara dos Deputados.*

*§ 3.º A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.*

*Art. 102. O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não*

*lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhes, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado”.*

### **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - Decretada a 10 de novembro de 1937 - Do Tribunal de Contas**

*“Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.*

*Parágrafo único. A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei (Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, que alterou a redação deste artigo)”*

### **Constituição dos Estados Unidos do Brasil - Promulgada a 18 de setembro de 1946 - Capítulo II – Do Poder Legislativo – Seção VI: Do Orçamento**

*“Art. 76. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território Nacional.*

*§ 1.º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos.*

*§ 2.º O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes no art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.*

*Art. 77 Compete ao Tribunal de Contas:*

*I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;*

*II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;*

*III – julgar a legalidade dos comandos e das aposentadorias, reformas e pensões.*

*§ 1.º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.*

*§ 2.º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste.*

§ 3.º *Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-offício para o Congresso Nacional.*

§ 4.º *O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutra caso, minucioso relatório do exercício financeiro encerrado”.*

## **Constituição do Brasil - Promulgada a 24 de janeiro de 1967 - Capítulo VI: Do Poder Legislativo - Seção VII: Da Fiscalização Financeira e Orçamentária**

*“Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.*

§ 1.º *O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.*

§ 2.º *O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.*

§ 3.º *A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.*

§ 4.º *O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.*

§ 5.º *As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.*

*Art. 72. O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:*

*I – criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;*

*II – acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;*

*III – avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.*

*Art. 73. O Tribunal de Contas tem sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional.*

*§ 1.º O Tribunal exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 110, e terá quadro próprio para o seu pessoal.*

*§ 2.º A lei disporá sobre a organização do Tribunal podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.*

*§ 3.º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.*

*§ 4.º No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.*

*§ 5.º O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:*

*Assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;*

*No caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;*

*Na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.*

*§ 6.º O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação.*

*§ 7.º O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea b do § 5.º, ad referendum do Congresso Nacional.*

*§ 8.º O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores.”*

## **Constituição da República Federativa do Brasil – Título IV – Da Organização dos Poderes – Capítulo I – Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária**

*“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

*I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;*

*II – julgar as contas dos administradores e de demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;*

*III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;*

*IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;*

*V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*

*VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*

*VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;*

*VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;*

*IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;*

*X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;*

*XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.*

*Parágrafo 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.*

*Parágrafo 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.*

*Parágrafo 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.*

*Parágrafo 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral ou anualmente, relatório de suas atividades.*

*Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, parágrafo 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.*

*Parágrafo 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.*

*Parágrafo 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.*

*Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições no art. 96.*

*Parágrafo 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:*

*I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;*

*II – Idoneidade moral e reputação ilibada;*

*III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;*

*IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.*

*Parágrafo 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:*

*I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;*

*II – dois terços pelo Congresso Nacional.*

*Parágrafo 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.*

*Parágrafo 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.*

*Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

*I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*

*II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.*

*III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;*

*IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

*Parágrafo 1º- Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilização solidária.*

*Parágrafo 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é apte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou legalidades perante o Tribunal de Contas da união.*

*Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção 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.*

*Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”*

(\*)CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. (1989). *Constituição do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas. O texto referente à Constituição de 1988 foi retirado de Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 56, de 20-12-2007, 41ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

## Apêndice A:

### Títulos das reportagens publicadas nos meios de comunicação sobre os tribunais de contas

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal / Revista	Data	Classificação
“Agindo contra a corrupção”, artigo de Zuenir Ventura	O Globo	12/09/2007	Positiva
“TCE acusa desvio de R\$ 5 mi em fundo de pensão no Rio”. “Relator aponta quatro ex-dirigentes da Cedae como responsáveis pela fraude”	Folha de São Paulo	21/12/2007	Positiva
“Com o TCE e a sociedade nos calcanhares”	O Globo	02/09/2008	Positiva
“Ex-prefeito é multado pelo TCE”.	Extra	12/12/2008	Positiva
“Compras públicas e fiscalização”. Artigo de José Maurício Nolasco.	Jornal do Brasil	16/12/2008	Positiva
“Castelo de areia e TCU – Tribunal investiga obras da Camargo Corrêa; filho de ministro é suspeito de ligação com esquema”	O Globo	28/03/2009	Negativa
“TCU vai ajudar a fiscalizar contas de partidos”	O Globo	22/05/2009	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU: falhas graves e sem fiscalização”. “Dos convênios da União com municípios, estados e ONGs que não são auditados, 47% têm irregularidades.”	O Globo	15/06/2009	Positiva
“TCU investiga ligação de servidor com grupo de Fernando Sarney – Processo é aberto com base em discrepâncias de relatório sobre Norte-Sul”	O Globo	28/07/2009	Negativa
“TCU contesta gasto de festa de posse de Lula”	Folha de São Paulo	01/09/2009	Positiva
“TCU recomenda parar 44 obras”. “Quinze delas são do PAC e, como as demais, teriam diversas irregularidades; governo reage”	O Globo	30/09/2009	Positiva
“Reforma do Planalto não tem alvará – TCU aponta ainda irregularidade grave na obra e cobra explicação; Palácio deve e reaberto só no ano que vem.”	O Globo	10/10/2009	Positiva
“INSS pagou benefícios a segurados já mortos – Descoberta foi feita pelo TCU, que calcula prejuízo em R\$ 2,3 bi; em um dos casos, pagamento foi feito por 20 anos”	O Globo	26/11/2009	Positiva
“TCE-RJ repassa R\$ 20 milhões ao Governo do Estado para aplicar em Segurança.”	Jusbrasil.com.br	04/12/2009	Positiva



Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCE doa R\$ 20 milhões para Governo do Estado – Entrega ao governador foi feita pelo presidente do Tribunal, José Maurício Nolasco. Dinheiro será usado no combate à criminalidade”	O Fluminense	06/12/2009	Positiva factóide do TCE
“Irregularidades, mas liberadas – Sob pressão, Congresso deve reduzir à metade lista do TCU de obras que devem ser paralisadas”. “Técnicos do Congresso contestam o governo – Estudo diz que, ao contrário do que prega o Planato, fiscalização do TCU é correta e não deve mudar.”	O Globo	15/12/2009	Positiva dilema
“Prefeitura de Angra ignorou ordens do TCE – Município descumpriu determinação para demolir construções irregulares, entre as quais a Pousada Sankay, na Ilha Grande”	O Globo	08/01/2010	Positiva
“TCU recomenda paralisação de 32 obras”. “Na lista estão duas refinarias da Petrobras, alvo do órgão no ano passado; do total, 18 projetos integram o PAC”	O Globo	10/11/2010	Positiva
“Cercos ao dinheiro de origem corrupta”	Jornal do Commercio	09/12/2010	Positiva
“TCE devolve R\$ 25 milhões ao Estado do Rio”	O Globo	11/12/2010	Positiva factóide
“No saneamento, obras caem num poço sem fundo”	O Globo	23/01/2011	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU determina reinstalação de radares do Dnit em rodovias federais.” “Fiscalização da velocidade está parada há quase quatro anos.”	O Globo	25/02/2011	Positiva
“Bolsas para ninguém”. “TCU descobre que 29% do ProUni não beneficiaram alunos, mas só universidades”.	O Globo	13/03/2011	Positiva
“TCU veta parlamentares empresários”. Tribunal levantou nomes de todos os deputados e senadores que têm negócios com a União e recomendou que eles sejam sustados”	O Estado de São Paulo	23/07/2011	Positiva
“Investigação do TCU revela descontrole de gastos da Agricultura”	Folha de São Paulo	02/08/2011	Positiva
“Dirigente olímpico é alvo do TCU”	Folha de São Paulo	02/08/2011	Positiva
“Interior do Rio reage ao clientelismo”. Opinião do jornal O GLOBO	O Globo	07/08/2011	Positiva
“TCE quer saber destino de R\$ 77 milhões”. “Auditores não encontram provas de aplicação de 17% do total de 444 milhões enviado a municípios para reconstrução”. “Tragédia na Serra”	O Globo	10/08/2011	Positiva
“TCU: Copa tem pouca informação”	Lance	17/08/2011	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Passos: suspeitas são ‘naturais’”. “Transporte acumula indícios de fraudes por ter muitas obras, diz ministro”	O Globo	17/08/2011	Positiva
“TC-DF vê indício de fraude em amistoso”	Lance	17/08/2011	Positiva
“TCU bloqueia bens de 25 por fraudes no Turismo”	O Globo	18/08/2011	Positiva
“Desvios não são um ‘caso isolado’, afirma TCU”	O Estado de São Paulo	18/08/2011	Positiva
“TCU investigará mais convênios do Turismo”	Folha de São Paulo	18/08/2011	Positiva
“Obra inacabada facilita corrupção, diz ministro do TCU”	O Estado de São Paulo	20/08/2011	Positiva
“Prefeita é alvo de duas ações no MP”	O Fluminense	20/08/2011	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU paralisa obras com operações duvidosas”	O Estado de São Paulo	22/08/2011	Positiva
“Tribunal de Contas ordena que estatal pare obra de ferrovia”	O Estado de São Paulo	03/09/2011	Positiva
“Turismo suspende repasse a ONGs”. “Ministro diz que vai esperar auditoria do TCU para retomar as parcerias”	O Globo	25/09/2011	Positiva
“PPS quer que TCU apure denúncias”. “PSDB entra com requerimentos para convocar Luiz Sérgio e Lupi na Câmara”	O Globo	06/10/2011	Positiva
217. “TCU suspende novos contratos do FAT, ligado à pasta de Lupi”. (O ESTADO DE S. PAULO, 21/10/2011). POSITIVA (219)	O Estado de São Paulo	21/10/2011	Positiva
“PF faz operação em Alagoas contra fraude na restituição de IR”. “Suposto esquema desviava dinheiro da folha de pagamento do Tribunal de Contas”	Folha de São Paulo	21/10/2011	Negativa
“Ana Arraes volta a criticar a paralisação de obras”	Jornal do Comercio	27/10/2011	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“PF faz operação em Alagoas contra fraude na restituição de IR”. “Suposto esquema desviava dinheiro da folha de pagamento do Tribunal de Contas”	Folha de São Paulo	21/10/2011	Negativa
“Ana Arraes volta a criticar a paralisação de obras”	Jornal do Comercio	27/10/2011	Positiva
“Pente-fino em contratos com ONGs”. “Dilma suspende repasses de verbas por 30 dias e ordena devassa em todos os convênios”	O Globo	31/10/2011	Positiva
“Ex-prefeito tem as contas reprovadas em Teresópolis”. “TCE aponta irregularidades e Câmara segue parecer”	O Globo	04/11/2011	Positiva
“Lista suja’ do TCU tem 19 obras do PAC”. “Tribuna envia ao Congresso lista de 26 obras com indícios de irregularidades e cujos repasses podem ser congelados”	Brasil Econômico	09/11/2011	Positiva
“TCU libera revisão de taxas de concessões rodoviárias”. (VALOR ECONÔMICO, 10/11/2011). POSITIVA (297)	Valor Econômico	10/11/2011	Positiva
“Abatimento de dívidas é irrisório”. “Timemania amortizou só 10% do valor devido por times de futebol ao fisco, diz TCU”	Folha de São Paulo	10/11/2011	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU aponta irregularidades no ‘Minha Casa’”	Valor Econômico	17/11/2011	Positiva
“E ainda há presídios de papel...”. “Governo vai rescindir 29 contratos não cumpridos e pedir de volta R\$ 160 milhões”	O Globo	26/11/2011	Positiva
“Sob nova gestão, Transportes ignora determinações do TCU”	Folha de São Paulo	27/11/2011	Positiva
“Agência resiste a ser fiscalizada”	O Globo	02/12/2011	Positiva
“Empresas à espera de parecer do TCU”	Brasil Econômico	06/12/2011	Positiva
“Ministro pede ajuda ao TCU para fiscalizar transposição”	O Estado de São Paulo	07/12/2011	Positiva
“TCU investiga Seguradora Líder, que cobra o DPVAT”	Jornal do Comercio	08/12/2011	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Relator exclui 22 obras suspeitas de lista do TCU”. (O GLOBO, 14/12/2011). POSITIVA (321)	O Globo	14/12/2011	Positiva
“Rodoanel Norte: TCU também quer esclarecimentos”	O Estado de São Paulo	14/12/2011	Positiva
“Rebelo responsabiliza antecessor por estatal que não saiu do papel”	O Estado de São Paulo	31/01/2012	Positiva
“Godofredo nega fraude em licitação”. “Ex-prefeito de Niterói é investigado”	Extra	01/02/2012	Positiva
“Godofredo recorre de multa do TCE”	O Fluminense	02/02/2012	Positiva
“TCE condena no caso Previni”. Coluna Informe do dia (O DIA, 4/3.2012). POSITIVA (358)	O Dia	04/03/2012	Positiva
“TCU respalda restrições à recondução na ANTT”	Valor Econômico	07/03/2012	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Contas do Itamaraty são inadequadas, diz TCU”. “Auditoria em 14 representações diplomáticas constatou falhas na comprovação dos gastos e atraso para integrá-los ao Siafi”	O Globo	15/03/2012	Positiva
“Câmara terá órgão só para fiscalizar as suas contas”. “Controladoria foi exigência do Tribunal de Contas do Município”	O Dia	21/03/2012	Positiva
“TCU identifica atraso geral nas obras”	O Estado de São Paulo	22/03/2012	Positiva
“Fiscalização do TCU garante ‘economia’ de R\$ 500 milhões”	O Estado de São Paulo	01/04/2012	Positiva
“TCU investiga uso de verba de Jogos Olímpicos”. (O GLOBO, 16/4/2012). POSITIVA (330)	O Globo	16/04/2012	Positiva
“TCU constata problemas em estrada no Sul”	Valor Econômico	05/05/2012	Positiva
“Parecer do TCU sugere leilão para 4 terminais privados em portos”. “Tribunal dá prazo para comprovação de equilíbrio entre cargas próprias e de terceiros”	Valor Econômico	09/05/2012	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU quer paralisar ferrovia de R\$ 2,4 bi”. “Obra que liga o oeste da Bahia a um porto no sul apresenta problemas de licenciamento ambiental, diz tribunal”	Folha de São Paulo	11/05/2012	Positiva e negativa
“Rastreamento Delta”. Nota da coluna Justiça e Cidadania	O Dia	15/05/2012	Positiva
“TCU aprova contas de Dilma mas cobra execução”. “Parecer do ministro José Múcio recomenda que governo adote medidas para priorizar PAC, Brasil sem Miséria e setor elétrico”	O Globo	24/05/2012	Negativa
“TCU aprova contas de Dilma mas cobra execução”. “Parecer do ministro José Múcio recomenda que governo adote medidas para priorizar PAC, Brasil sem Miséria e setor elétrico”	O Globo	24/05/2012	Positiva
“Fim do erro na conta de luz será checado”. “Técnicos do Tribunal de Contas da União vão verificar se concessionárias interromperam recolhimento indevido”	Folha de São Paulo	26/05/2012	Positiva
“Propina: devassa do TCU será feita em 105 contratos”	O Globo	29/05/2012	Positiva
“TRE vetará candidatos com contas reprovadas”	O Globo	02/06/2012	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU rejeita contas de quase 7 mil gestores, que podem ficar inelegíveis”. “Na lista dos agentes reprovados estão prefeitos e ex-prefeitos de municípios do Rio”	O Globo	21/06/2012	Positiva
“Gestão Cabral firmou R\$ 139 mi em contratos irregulares, diz TCE”	Folha.UOL - Folha de São Paulo	02/07/2012	Positiva
“TCE vê irregularidades em contratos do Dnit para obras em portos fluviais”	Valor Econômico	13/07/2012	Positiva
“TCU volta a detectar irregularidades na Valec”. “Para tribunal, estatal só cumpriu parte de medidas saneadoras e deve interromper obras em ferrovia”	O Globo	20/07/2012	Positiva
“O verdadeiro papel dos tribunais de contas”. Artigo de Jonas Lopes de Carvalho Junior, presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.	O Dia	31/07/2012	Negativa e positiva
“TCU suspende decisão que inocentava Pizzolato”. “Omissão de ex-dirigente do BB na fiscalização de verbas da DNA é revista”	O Globo	02/08/2012	Negativa e positiva
“Presidente da EMUSA é multado pelo TCE”	O Fluminense	02/08/2012	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Paraty: paraíso ameaçado pela corrupção”. “Relatório do TCE revela fraude de quase R\$ 600 mil nos cofres públicos. Funcionários da tesouraria desviavam dinheiro do ISS”	O Dia	05/08/2012	Positiva
“Tecondi sofre novo revés sobre arrendamento em Santos”	Valor Econômico	06/08/2012	Positiva
“TCU rejeita pleito de interesse do líder do PMDB na Câmara”	O Globo	08/08/2012	Positiva
“TCU libera concessão de rodovia e derrota lobby de líder do PMDB”	O Estado de São Paulo	08/08/2012	Positiva
“TCU encontra indícios de irregularidades na Rnest”	Valor Econômico	09/08/2012	Positiva
“TCU vê atrasos em obras de mobilidade para Copa”	Valor Econômico	10/08/2012	Positiva
“Após protestos violentos, obras continuam paralisadas na Refinaria Abreu e Lima”. “Justiça decreta que greve é ilegal. Contrato tem irregularidade, diz TCU”	O Globo	10/08/2012	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Vamos discutir os novos projetos antes com o TCU”, “Bernardo Figueiredo, presidente da Empresa de Planejamento e Logística”	O Estado de São Paulo	19/08/2012	Positiva
“Por desvio no TRT-SP, Estevão vai devolver R\$ 468 milhões”. “Segundo AGU, valor do acordo é histórico em caso de corrupção”	O Globo	24/08/2012	Positiva
“TCU apura erros e omissões em obra da Valec”	O Estado de São Paulo	24/08/2012	Positiva
“Convênios com instituições filantrópicas são regulamentados”	O Globo	27/08/2012	Positiva
“Justiça condena procurador por falsificação de documentos”	O Globo	28/08/2012	Positiva
“TER-RJ barra Huguinho”. “Candidato a prefeito de Iguaba pelo PMDB responde a processos comex-diretor da Delta”	O Dia	31/08/2012	Positiva
“Antiga gestão da Cehab na mira do TCE”. “Caso de fraude envolvendo deputado federal será reexaminado pelo tribunal”	O Globo	05/09/2012	Positiva

Discurso-símbolo: SANEADOR			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Relatório do TCU vê falhas graves nas obras da Ferrovia Norte-Sul.”	O Estado de São Paulo	12/09/2012	Positiva
“De olho nas contas”. Artigo de Jonas Lopes de Carvalho Junior	O Globo	17/09/2012	Positiva
“TCU recomenda ao Congresso paralisação de 22 obras no país”. “Apenas sete são acrescidas a relatórios de anos anteriores”. (O GLOBO, 31/10/2012, p. 7). POSITIVA (333)	O Globo	31/10/2012	Positiva
“Comissão aprova projeto de auditoria do TCU em agências”	O Globo	28/11/2012	Positiva
“TCE diz que aumento de salário de prefeito é ilegal”. “Reajuste teria que ser aprovado em Nova Iguaçu em 2012”	O Globo	17/01/2013	Positiva
“TCE repassa R\$ 20 milhões ao Governo do Rio”	O Dia on line	04/12/2009	Positiva factóide do TCE
“TCU aperta cerco para evitar desvios em obras”	Jornal do Comercio	31/11/2011	Positiva
“TCU recomenda paralisação de 54 obras federais”.	O Globo	31/11/2011	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Polo petroquímico na mira da PF – Polícia Federal apura indícios de superfaturamento nas obras do Comperj”	O Globo	25/07/2009	Positiva
“TCU: Petrobras admitiu superfaturamento”. “Em depoimento na CPI, técnicos do órgão dizem que estatal já renegocia preços.”	O Globo	02/09/2009	Positiva
“TCU condena membro de comitê da Rio 2016”. “Tribunal determina a devolução de R\$ 18,4 milhões aos cofres públicos por causa de gastos irregulares com o Pan”	O Globo	06/10/2009	Positiva
“TCU analisa licitação do Ministério da Saúde”	O Globo	04/12/2009	Positiva
“O pão caro de cada dia”. “TCE diz que estado pagava dobrado e suspende contrato de lanches para presos”	O Globo	09/08/2010	Positiva
“Falta de projeto básico encarece empreendimento”	O Estado de São Paulo	03/01/2011	Positiva
“Projeto do Maracanã condenado pelo TCU”. “Relatório vê sinais de graves irregularidades na licitação e BNDES suspende parte do financiamento até esclarecimento das pendências.”	O Globo	11/02/2011	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU determina reinstalação de radares do Dnit em rodovias federais.” “Fiscalização da velocidade está parada há quase quatro anos.”	O Globo	25/02/2011	Positiva
“Muito além de obras”. “Delta também tem contratos com a Cedae, sem licitação, para instalação e leitura de hidrômetros”. “TCE: Delta tem 51 procedimentos irregulares em obras de 2002 a 2007”	O Globo	29/06/2011	Negativa
“TCU quer alterar edital do trem-bala”. “Decisão pode levar a um novo atraso do leilão, remarcado pela 2ª vez para o próximo dia 29”.	O Globo	07/07/2011	Negativa
“TCU vai investigar fraude em licitação”. “Representação de procurador no Tribunal de Contas pede a apuração das relações entre empresa de Eunício e a Petrobras”	O Estado de São Paulo	12/07/2011	Positiva
“TCU identifica conluio de empresas de políticos e de servidores em licitações”	O Estado de São Paulo	29/07/2011	Positiva
“Tribunal vê desvio em obras do Dnit feitas pelo Exército”	Folha de São Paulo	02/08/2011	Positiva
“Enem: TCU suspende pagamentos para Cespe”	O Globo	18/08/2011	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU suspende pagamento de contrato do Enem”	O Estado de São Paulo	19/08/2011	Positiva
“Aeroporto de R\$ 20 milhões no Piauí já gastou R\$ 25 milhões e ainda não existe”	O Estado de São Paulo	04/09/2011	Positiva
“Codesp atende TCU e cancela licitação de terminal para granéis”	Valor Econômico	08/09/2011	Positiva
“Empresas questionam uso de software em licitações”	Valor Econômico	13/09/2011	Positiva
“Rio quer gastar no Maracanã valor vetado pelo TCU”	O Estado de São Paulo	23/09/2011	Positiva
“TCU suspende licitação de terminal do Porto”	O Globo	01/10/2011	Positiva
“Com 10 meses de atraso, Vant entra em ação e é alvo de auditoria do TCU”. “Avião não tripulado foi comprado pela PF, sem licitação, por R\$ 654 milhões”	O Globo	11/10/2011	Positiva



Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Fraudes no Amapá têm sobrepreço de até 2.760%”.	O Estado de São Paulo	11/10/2011	Negativa
“Município contrata pesquisadores para plantão em hospitais”. “Tribunais de Contas investiga contratos”	O Dia	18/10/2011	Positiva
“TCU vê indício de superfaturamento em obra do Exército”.	Valor Econômico	01/11/2011	Positiva
“TCU exige preço menor para permitir participação de hidrelétrica em leilão”	Valor Econômico	22/11/2011	Positiva
“TCU muda edital e eleva valores para concessão”	Jornal Do Comercio	08/12/2011	Positiva
“Privatização na pista”. “Governo atende ao TCU e aumenta valor mínimo de Garulhos, Viracopos e Brasília”	O Globo	16/12/2011	Positiva
“TCU questiona gastos da Petrobras”	O Estado de São Paulo	16/12/2011	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU questiona Petrobras sobre irregularidades”. “Órgão quer que estatal esclareça gastos excedentes de mais de US\$ 346 milhões na construção de plataformas”	O Globo	17/12/2011	Positiva
“Pente-fino na Petrobras”. “TCU prepara varredura na estatal e filiais da empresa, que fechou R\$ 16,3 em contratos sem licitação em 2011”	O Globo	22/01/2012	Positiva
“Tribunal de Contas investigará licitação suspeita do CNJ”	O Estado de São Paulo	24/01/2012	Positiva
“Suspeito de fraudar licitação”. “MP investiga se ex-prefeito de Niterói Godofredo Pinto contratou agência de publicidade irregularmente”	Extra	31/01/2012	Positiva
“TCU vê nova licitação irregular do CNJ”. “Já reprovado em compras anteriores, conselho vê rejeitada, por preço e critérios técnicos, aquisição de software no valor de R\$ 8,4 milhões”	O Estado de São Paulo	07/02/2012	Positiva
“TCU investiga obras pagas pela Aeronáutica”. “Contratos chegam a R\$ 32 milhões; há indícios de superfaturamento, pagamentos em duplicidade e serviços não prestados”	O Globo	23/02/2012	Positiva
“Emergência manipulada”. “TCU: manobra da Integração liberou verba contra enchentes antes de parecer técnico”	O Globo	24/02/2012	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Arco Metropolitano sob risco de novo atraso”. “TCE manda governo do Rio suspender licitação de obras complementares”. Nota da coluna Negócios & Cia.	O Globo	25/02/2012	Positiva
“Sobrepço”, nota da coluna Informe do DIA	O Dia	27/02/2012	Positiva
“TCU abre espaço para reduzir pedágio de estrada que teve ‘sumiço’ de 18 km”	O Estado de São Paulo	28/02/2012	Positiva
“TCU abre 3 investigações para monitorar aeroportos leiloados”	O Estado de São Paulo	06/03/2012	Positiva
“Caixa liberou aquém do previsto, diz TCU”	Valor Econômico	22/03/2012	Positiva
“TCU aponta superfaturamento em transposição”. “Trecho 5 da obra feita no Rio São Francisco custou R\$ 29 milhões a mais, segundo o tribunal; preço de areia chegou a subir 14%”	O Estado de São Paulo	29/03/2012	Positiva
“Compra de lanchas foi irregular, afirma TCU”. “Acórdão aponta indícios de superfaturamento em operação feita pelo Ministério da Pesca”	O Globo	29/03/2012	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Venda de lanchas ao governo não seguiu exigências, diz TCU”	Folha de São Paulo	31/03/2012	Positiva
“Fiscalização do TCU garante ‘economia’ de R\$ 500 milhões”	O Estado De São Paulo	01/04/2012	Positiva
“Ao defender Ideli, ministro diz que pagamento de lancha foi por ‘obrigação”	O Estado de São Paulo	03/04/2012	Positiva
“TCE investiga compras de helicópteros”. “Aeronave da PM custou 71% a mais do que a da Polícia Civil”	O Globo	20/04/2012	Positiva
“Polícia Militar paga caro por helicóptero”. “TCE investiga disparidade de preços pagos entre PM e Civil pelo mesmo modelo de aeronave”	Extra	20/04/2012	Positiva
“TCE suspende edital de R\$ 62 mil da USP por suspeita de direcionamento”	O Estado de São Paulo	10/05/2012	Positiva
“USP cancela licitação de R\$ 62 milhões contestada no TCE”. “Empresas concorrentes alegaram suposto direcionamento no edital para iluminação”	O Estado de São Paulo	11/05/2012	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU aponta problema em indenização no S. Francisco”. “Imóveis desapropriados para obra foram superavaliados, diz Tribunal”	Folha de São Paulo	12/05/2012	Positiva
“Superfaturamento em escolas é investigado”. “TCE e MP apuram compra de merenda para unidades municipais de Japeri, que foi feita acima do preço de mercado”	O Globo	24/05/2012	Positiva
“Une sob suspeita”. “MP aponta que recursos da União foram justificados com notas frias e usados para pagar bebida”	O Globo	08/06/2012	Positiva
“TCE cancela edital da USP de R\$ 62 mil pela 2ª vez”	O Estado de São Paulo	11/07/2012	Positiva
“TCM questiona a licitação dos ônibus do Rio”. “Relatório aponta irregularidade em 33 das 41 empresas participantes da concorrência e acha indícios de formação de cartel”	O Globo	13/07/2012	Positiva
“Aluguel caro demais”	O Globo	16/07/2012	Positiva
“Rio 2011: TCU questiona escolha de empresa”. “Relatório aponta que contratada para fornecer mobiliário para os Jogos Militares não atendia a exigência do edital da licitação”	O Globo	17/07/2012	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU recua novamente e suspende decisão que ‘regularizava’ contrato”	O Estado de São Paulo	02/08/2012	Negativa
“TCU vê indícios de superfaturamento em obra do Exército”	Valor Econômico	03/08/2012	Positiva
“Refinaria Abreu e Lima custa três vezes mais que similar internacional”. “Em construção em Pernambuco, refinaria foi apontada pela presidente da Petrobras como exemplo que não pode ser repetido”. “TCU apura indícios de sobrepreço na obra”	O Estado de São Paulo	05/08/2012	Positiva
“Organização social gastou irregularmente R\$ 512 mil da prefeitura”. “Tribunal de Contas do Município aponta problemas em contrato de gestão de AMAs”	Folha de São Paulo	07/08/2012	Positiva
“TCU suspende licitação de usina a gás da Eletrobras em Manaus”	Valor Econômico	17/08/2012	Positiva
“TCU contesta ‘farra de bebidas’ de fuzileiros navais”. “Pregão eletrônico previa gastos acima do normal com 3 mil garrafas de uísque, 1.200 de vinho e mil quilos de lagosta”	O Estado de São Paulo	19/08/2012	Positiva
“TCU cobra MEC por gasto com ‘kit gay’”	O Estado de São Paulo	21/08/2012	Positiva

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Compra de remédios pode ser alvo do TCU”	O Estado de São Paulo	21/08/2012	Positiva
“Ministra pede rapidez ao TCU na análise de concessões”	Valor Econômico	29/08/2012	Positiva
“Obra do Comperj pode ficar fora do Orçamento”. “Auditoria do TCU aponta sobrepreço em contrato de construção de tubovias”	O Fluminense	01/09/2012	Positiva
“MPF acusa prefeito de contratar sem licitação	O Globo	14/09/2012	Positiva
“TCU aponta irregularidades em compra de motocicletas do Samu”	Site Terra	19/09/2012	Positiva
“TCU investiga general à frente de megaeventos do Rio”. “Megid recorre de acusação que questionou gastos para equipar vilas.”	O Globo	27/11/2012	Positiva

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Vereadores: vetos de Cesar que limitam poder do TCM poderão ser derrubados”. “Para conseguir anular decisão do prefeito, oposição precisará de 26 votos”	O Globo	19/01/2007	Positiva
“TJ proíbe TCE de divulgar auditorias no Tocantins”	O Estado de S. Paulo	13/02/2007	Positiva
“Conselheiro sub-júdice vai julgar as contas de gestão de ex-governadora”. “Juiz revoga nomeação de Jonas Lopes no TCE, feita por Garotinho em 2000”	O Globo	14/02/2007	Negativa
“Contas Públicas”. “55% não sabem o que faz o TCU”. “Maioria desconhece órgãos que combatem corrupção, aponta UnB”	O Estado de S. Paulo	04/05/2008	Positiva
“A conta salgada do Tribunal de Contas do Estado”. “Órgão fiscalizador do Executivo custou R\$ 301 milhões aos cofres públicos em 2007, com salários médios de R\$ 11 mil”.	O Globo	19/05/2008	Negativa
“Como estancar a sangria de recursos”. “Especialistas sugerem medidas como reduzir número de nomeações”	O Globo	24/05/2008	Negativa
“Compraram o tribunal”. “Documentos revelam que conselheiros do TCE do Rio de Janeiro vendiam decisões a prefeituras”	VEJA	02/07/2008	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“De investigada a fiscal”. “Projetos dão poder a Alerj para controlar órgãos que investigam deputados”	O Globo	16/12/2008	Negativa
“Alterações nas licitações”. “Alerj vota projeto que acaba com o direito do TCE de solicitar cópia dos editais. Uma das razões seria garantir agilidade ao processo.”	O Fluminense	16/12/2008	Negativa
“Alerj aprova punições para conselheiros do TCE”. “Emenda constitucional que permite afastamento de membros do tribunal será promulgada esta semana”.	O Globo	17/12/2008	Negativa
“Conselheiro explica”. Carta de José Gomes Graciosa, conselheiro do TCE-RJ	O Globo	11/02/2009	Negativa
“Contas sob suspeita”. “Assembleia Legislativa começa a investigar dois conselheiros do Tribunal de Contas do Estado já indiciados pela Polícia Federal”	O Dia	02/03/2009	Negativa
“Conselheiros têm sigilo quebrado”. “CPI aprova requerimento que permite acesso a dados patrimoniais, fiscais e telefônicos de funcionários do TCE”	Extra	03/03/2009	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“CPI do TCE quebra o sigilo de 17 pessoas”. “Ex-presidente do órgão é o principal alvo de investigações”	O Globo	03/03/2009	Negativa
“Conselheiros sem segredos”. “CPI aprova pedido de quebra de sigilos de Graciosa, Nader, mais 15 pessoas e 12 empresas”	O Dia	03/03/2009	Negativa
“Associação contesta mudança no TCE-RJ”.	Jornal do Commercio	04/03/2009	Positiva
“Justiça suspende investigação na CPI do TCE”. “Órgão Especial dá liminar que impede apuração contra José Graciosa.”	O Dia	07/03/2009	Negativa
“TCE: Ex-presidente obtém liminar para não depor em investigação na Alerj”. “Decisão não beneficia outras pessoas que são investigadas pela comissão”	O Globo	07/03/2009	Negativa
“Araruama vira alvo de CPI”. “Contas de 2007 só foram aprovadas por conselheiro do TCE investigado”	O Dia	08/03/2009	Negativa
“Paulo Bernardo defende prazo para TCU julgar obras paralisadas”	O Globo	15/03/2009	Positiva

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“CPI investiga patrimônio de ex-presidente do TCE”. “Valor de bens de conselheiro teria triplicado desde 2006, segundo informações recebidas por comissão da Alerj”	O Globo	28/03/2009	Negativa
“Picciani vai propor a cassação de três do TCE”. “Presidente da Alerj quer criar comissão especial para afastar conselheiros indiciados pela Polícia Federal”	O Globo	31/03/2009	Negativa
“Alerj vai arguir suspeição de desembargador”. “Procuradoria vai fundamentar pedido com o fato de o magistrado ter sido homenageado por um dos indiciados em 2007”	O Globo	01/04/2009	Negativa
“Sob pressão de desejos escusos”, artigo de José Maurício de Lima Nolasco. ( página de opinião)	O Globo	09/04/2009	Positiva
“Operação Pasárgada e ‘royalties’”. “Conselheiros do TCE que avaliam contratos entre municípios e Petrobonus são investigados pela PF”	O Globo	11/04/2009	Negativa
“Três testemunhas depõem sobre fraudes no TCE”. “Advogado de empresa mineira, que teria sido beneficiada, diz que só falará em juízo”	O Globo	21/04/2009	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
"Governistas tentam tirar poder do TCU sobre obras". "Com apoio de Lula, aliados articulam no Congresso esvaziar resultados de fiscalizações de projetos irregulares."	O Globo	21/06/2009	Positiva
"Empreiteiras também pressionam". "TCU lembra fiscalizações que levaram a investigações da PF".	O Globo	21/06/2009	Positiva
"Oposição reage à ação governista contra TCU". "Tucanos prometem obstruir trabalhos para manter o poder do tribunal de fiscalizar irregularidades em obras."	O Globo	22/06/2009	Positiva
"Supremo impede Alerj de punir conselheiros". "Decisão atinge CPI que investiga Tribunal de Contas do Rio"	O Globo	03/07/2009	Negativa
"Governo Lula usa oposição contra TCU". Nota da coluna Panorama Político	O Globo	29/07/2009	Positiva e negativa
"TCU pode virar fiscal de obra pronta". "Projeto apresentado pelo governo prevê que fiscalizações prévias sejam exceção"	O Globo	14/09/2009	Positiva
"Crise no governo Yeda derruba presidente do TCE". "Indiciado por improbidade, Vargas alega problema de saúde e renuncia; denúncia de impeachment é lida na Assembleia."	O Globo	16/09/2009	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Prefeita acusa integrante do TCE de extorsão”. “Aparecida Panisset diz que conselheiro pediu R\$ 500 mil para aprovar contas de São Gonçalo”	O Globo	18/09/2009	Negativa
“Dilma diz que custo pode subir”. “Paulo Bernardo ataca TCU e acusa tribunal de extrapolar suas funções.”	O Globo	30/09/2009	Positiva
“TCU passa a aceitar que servidores recebam vencimentos acima do teto”. “Tribunal, que antes condenara o ‘salário duplex’, revê decisão sem alarde”	O Globo	06/10/2009	Negativa
“Justiça suspende a CPI do TCE instaurada na Alerj” – “Decisão causa surpresa e assembleia vai recorrer da decisão”	O Globo	15/10/2009	Negativa e positiva
“Alerj abre guerra contra a Justiça”. “Desembargador suspende trabalhos da CPI do TCE e parlamentares criticam interferência”	Jornal do Brasil	16/10/2009	Negativa
“Legislativo contra Judiciário”. “Alerj suspende sessões em protesto contra decisão de magistrado que cancelou CPI do Tribunal de Contas do Estado”	O Dia	16/10/2009	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“O Planalto contra o TCU”. “Irritado com paralisações de obras do PAC, o governo se organiza para restringir o poder do Tribunal de Contas da União”	Revista Época	19/10/2009	Positiva
“O presidente reclama porque o controle é eficiente”. Entrevista de Bruno Especk, professor da Unicamp.	O Estado de São Paulo	01/11/2009	Negativa
“Congresso votará criação de ‘CNJ’ para tribunais de contas”. “Emenda prevê controle da atuação administrativa e financeira dos 34 órgãos do País, redigindo regras, fiscalizando membros e até anulando atos”	O Estado de São Paulo	01/11/2009	Negativa
“Da CPI para a delegacia”. “Bombeiro teria mentido na Alerj”	O Globo	10/11/2009	Negativa
“Detida testemunha de CPI da Alerj”. “Cidinha manda prender bombeiro que trabalhou com José Graciosa no TCE por suspeita de que tenha mentido”	O Dia	10/11/2009	Negativa
“Governo debate projeto para limitar atuação do TCU”. “Paulo Bernardo diz que tribunal extrapola suas funções e ironiza decisão de ministros, chamando-os de inocentes”	O Globo	10/11/2009	Positiva

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Nada de assuntos polêmicos à mesa – Lula janta com ministros do TCU, mas projeto que tira poder do tribunal não é discutido”	O Globo	26/11/2009	Positiva e negativa
“Hage: ‘É inadmissível negligenciar o controle’”. “Ministro da CGU diz que Lula está recebendo informações falsas”	O Globo	27/11/2009	Positiva
“Alerj quer dividir Tribunal de Contas em dois”. “Deputados votarão, em fevereiro, emenda que reduz poderes do TCE e cria órgão para fiscalizar 91 prefeituras”	O Globo	18/01/2010	Negativa
“Presidente da Alerj diz que Tribunal de Contas do Estado é ineficiente”. “Declaração foi dada durante apresentação de projeto que cria conselho”	O Globo	04/02/2010	Negativa
“Livres para gastar – Projeto que cria novo tribunal desobriga prefeitos e vereadores de prestarem contas de salários”	O Globo	22/02/2010	Negativa
“Criação de novo tribunal de contas divide Alerj”	O Globo	23/02/2010	Negativa
“Alerj muda proposta para criar novo tribunal”. “Novo texto mantém obrigação de prefeitos informarem salários e de futuros conselheiros terem curso superior”	O Globo	24/02/2010	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“OAB-RJ critica projeto de novo tribunal de contas”	O Globo	25/02/2010	Negativa
“Alerj: pedido de cassação há 10 meses parado”. “Relatório da Corregedoria da Casa diz que José Nader Jr, acusado de participar de corrupção no TCE, quebrou decoro”	O Globo	26/02/2010	Negativa
“CPI do TCE” – nota da coluna do Anselmo Gois	O Globo	27/02/2010	Negativa
“Aposentadoria a jato – Proposta permite a conselheiros de novo tribunal pedirem benefício assim que assumirem”	O Globo	03/03/2010	Negativa
“O Rio precisa de mais um tribunal de contas?”	O Globo	07/03/2010	Negativa
“TCE: novo tribunal poderá aumentar gastos”. “Presidente do órgão lembra que proposta parecida da Alerj, que dividiu agência reguladora, resultou em mais despesas”.	O Globo	08/03/2010	Negativa
“STF: Alerj não tem competência para julgar os conselheiros do TCE – Decisão deve influenciar votação da PEC 60, que cria novo tribunal”	O Globo	11/03/2010	Negativa
“Alerj quer gastar muito mais”, artigo de Alessandro Molon.	O Globo	10/04/2010	Negativa



Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Aloysio Neves é o novo conselheiro do TCE”	Nota da Coluna Extra, Extra!, Extra On Line	13/04/2010	Negativa
“Alerj escolhe novo membro para o TCE” – “Aloysio Neves vence disputa com outros 18 candidatos ao cargo de conselheiro”	O Fluminense	14/04/2010	Neutra
“Aloysio Neves conquista vaga de José Nader no Tribunal de Contas do Estado – Chefe de gabinete de Picciani disputou com 18 concorrentes e foi eleito com 54 votos”	O Dia	14/04/2010	Negativa
“Alerj elege novo conselheiro do TCE em sessão marcada por bate-boca – Chefe de gabinete de Jorge Picciani é escolhido para cargo vitalício.”	O Globo	14/04/2010	Negativa
“Ministério Público põe aparelhamento político de tribunais de contas na mira”. “Fiscalização: Procuradores e OAB mapeiam nomeações fisiológicas pelo País e Superior Tribunal de Justiça, em pesquisa feita a pedido do ‘Estado’, constata que apenas naquela corte tramitam 54 inquéritos e ações contra 32 conselheiros de 17 TCEs”	O Estado de São Paulo	21/04/2010	Negativa
“Justiça anula atos da CPI que investigou TCE – Órgão Especial concluiu que deputados não têm competência para julgar os conselheiros”	O Globo	04/05/2010	Positiva e negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Processo contra deputado acusado de corrupção vai para Conselho de Ética”	O Dia	08/05/2010	Negativa
“STF anula relatório da CPI que investigou membros do TCE”.	O Globo	08/05/2010	Negativa
“Congresso avalia a criação de conselho para fiscalizar TCEs”. “A exemplo do CNJ, novo órgão vai controlar situação administrativa e financeira dos tribunais e atuação dos conselheiros”	O Estado de São Paulo	12/07/2010	Neutra
“PF volta a investigar TCEs do Rio e de Minas”. “Novo relator no STJ autorizou retomada do inquérito, que apura irregularidades na aprovação de contas de prefeitos”	O Globo	24/11/2010	Negativa
“Ex-presidente do TCE teve dados violados”. “Procuração falsificada, também entregue por Atella Ferreira, deu acesso a sigilo de José Gomes Graciosa”	O Estado de São Paulo	17/12/2010	Positiva
“MP entra com ação contra conselheiros do TCE”. “Promotora diz ter prova de contratação irregular de funcionários para o órgão e quer devolução de R\$ 800 mil”	O Globo	25/01/2011	Negativa
“Fora de órbita”. Nota da Coluna Panorama Político, com Marco Maia falando que o TCU é um órgão auxiliar do Poder Legislativo.	O Globo	31/03/2011	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Auditores do TCU reagem a restrições à fiscalização”. “Oposição crítica proposta da LDO de mudança na elaboração dos relatórios e diz que haverá retrocesso”	O Globo	20/04/2011	Positiva
“Fiscalização do TCU com limites”. Carta de leitor do O GLOBO, página de Opinião	O Globo	20/04/2011	Positiva
“Tirar poder do TCU é cercar o Legislativo”. Editorial do jornal	O Globo	20/04/2011	Positiva
“Tribunais de Contas têm um terço dos conselheiros sob investigação”. “Se a Lei da Ficha Limpa valesse nesses casos, 78 dos 238 conselheiros de cortes estaduais e municipais estariam fora da função”	Brasil Econômico	13/06/2011	Negativa
“LDO propõe prazo para TCU paralisar obra irregular”. “Congresso. Ministros do tribunal terão prazo de 25 dias para analisar processos e determinar suspensão”	Valor Econômico	13/07/2011	Negativa
“Um tribunal de ex-parlamentares”. “E, para vaga aberta no TCU, hoje 13 ex-deputados são candidatos”	O Globo	12/08/2011	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Conselheiro cidadão”. Artigo de Luiz Marcelo F. Magalhães, Presidente da Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio	O Dia	03/10/2011	Negativa
“Membro do TCE é suspeito de chefiar esquema”. “Júlio Miranda, também acusado de pedofilia, ficou preso de setembro a março, mas ainda mantém poder político.”	O Estado de São Paulo	09/10/2011	Negativa
“Procuradoria-Geral pede afastamento de conselheiro do TCE por improbidade”	O Estado de São Paulo	14/10/2011	Negativa
“Manuscrito liga offshore a membro do TCE”. “Documentos escritos por Bittencourt foram localizados por investigadores dos EUA”	O Estado de São Paulo	15/10/2011	Negativa
“Promotoria tenta bloquear bens de conselheiro do TCE”. “Bittencourt teve o afastamento pedido sob acusação de ter acumulado patrimônio incompatível com sua renda”	Folha de São Paulo	15/10/2011	Negativa
“PCdoB agiu em associação do TCU”. “Comunista foi afastado quando surgiram suspeitas”	O Globo	20/10/2011	Positiva

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Procuradoria pede ação penal contra presidente e conselheiros do TCE-RJ”. “Jonas Lopes de Carvalho, Graciosa e Nader são acusados de corrupção”	O Globo	27/10/2011	Negativa
“Tribunais de Contas são comandados por suspeitos em ações”. “Três presidentes de TCEs deixaram seus cargos; em sete Estados, chefes dos órgãos são alvos de questionamentos”	Folha de São Paulo	30/10/2011	Negativa
“Juiz de 1º grau pode tirar conselheiro do TCE, diz MP”	O Estado de São Paulo	12/11/2011	Negativa
“Justiça afasta conselheiro do TCE sob suspeita”. “Decisão também bloqueia bens de Eduardo Bittencourt no Brasil e no exterior; ele teria patrimônio incompatível com seus ganhos”	O Estado de São Paulo	23/11/2011	Negativa
“Ex-presidente do TCU acumulou três aposentadorias”. “Renda de Ubiratan Aguiar atingia ao menos R\$ 37 mil, acima do teto constitucional; ele abriu mão de dois benefícios há uma semana”	Folha de São Paulo	27/11/2011	Negativa
“Bittencourt tenta reaver na Justiça vaga no TCE”	O Estado de São Paulo	29/11/2011	Negativa
“Ficha Limpa também no TCE do Rio”. Artigo do deputado estadual Robson Leite (PT)	O Dia	08/12/2011	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Nove cidades envolvidas em fraude no TCE”	O Dia	18/12/2011	Negativa
“TCU perde poder de fiscalizar obras menores”	Valor Econômico	19/12/2011	Negativa
“Fraude atinge conselheiros e 69 funcionários do TCE”	O Dia	22/12/2011	Negativa
“Demitido por fraude volta a ser contratado no TCE-RJ”	O Dia	23/12/2011	Negativa
“Liminar proíbe camarotes do TCM na Sapucaí”. “Juíza diz que tribunal não pode receber agrados de fiscalização”	O Globo	31/01/2012	Negativa
“Alckmin indica auditora ao TCE e afronta deputados”. “Campos Machado, do PTB, alega que vaga ‘é da Assembleia’ e ameaça barrar nomeação de Cistina Moraes”	O Estado de São Paulo	04/02/2012	Neutra
“TCE conta com verba secreta de R\$ 4 milhões”. “Dinheiro é distribuído aos funcionários dos gabinetes de seis dos sete conselheiros, sem que haja fiscalização”	O Globo	18/03/2012	Negativa
“O Tribunal que virou caso de polícia”	Revista Época	19/03/2012	Negativa
“O ‘conselheiro’ sem padrinhos”. “Marcos Böttcher almeja vaga de Bittencourt”	O Estado de São Paulo	21/03/2012	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Impasse na indicação ao TCE-SP pode derrubar líder de Alckmin na Assembleia”	Valor Econômico	22/03/2012	Negativa
“Supremo determina ajustes na composição do TCE”	Jornal Do Commercio	23/03/2012	Negativa
“STJ afasta cinco dos sete conselheiros do TCE”	Jornal Do Commercio	24/04/2012	Negativa
“ES: PF gravou negociata de prefeito e conselheiro”. Nota da coluna Cláudio Humberto	Jornal Do Commercio	09/05/2012	Negativa
“Ex-membro do TCE e tucano são acusados de nepotismo cruzado”. “MP-SP apura denúncia de que Eduardo Bittencourt e Fernando Capez (PSDB) teriam trocado favores empregando parentes”	O Estado de São Paulo	23/05/2012	Negativa
“Forró com verba da Saúde”. “Governo estadual aluga touro mecânico com dinheiro de hospitais”. “TCE aprova as contas”	O Dia	23/05/2012	Positiva
“Membros do TCE do Paraná vão receber R\$ 60 mil para alimentação”	Folha De São Paulo	31/05/2012	Negativa
“Orgia orçamentária” no TCE do Amapá”	O Globo	26/06/2012	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“Assembleia do RJ aprova Ficha Limpa para conselheiros do TCE”	Terra	26/06/2012	Negativa
“Conselheiros do TCE incluídos na Ficha Limpa”	O Fluminense	27/06/2012	Negativa
“Alerj aprova lei da Ficha Limpa para novos cargos de conselheiro do TCE”	O Dia	27/06/2012	Negativa
“Para atuar no TCE, só com ficha limpa agora”. “Candidatos a cargos comissionados terão que comprovar que estão quites com Justiça”	O Globo	27/06/2012	Negativa
“Presidente do TCE-RJ lembra que Constituição já exige ficha limpa de conselheiro”	Jusbrasil	27/06/2012	Negativa
“TCE faz lista de ‘fichas-sujas’ do Rio encolher”. “Em 2010, 917 gestores poderiam ficar inelegíveis. Agora, são 499”	O Dia	01/07/2012	Negativa
“Tribunal de Contas tem que ser extinto”. “Abrindo série Entrevistas Estadão, nome do PSOL afirma que órgão é cabide de emprego”	O Estado de São Paulo	17/08/2012	Negativa
“Ação questiona TCU como julgador de contas”	Jornal Do Commercio	23/08/2012	Negativa

Discurso-símbolo: CRISE INSTITUCIONAL			
Matéria	Jornal / Revista / Site	Data	Qualificação
“TCM contraria técnicos e rejeita pedido de indenização”. “Engenheiros apontaram que o então secretário Kassab autorizou obra na Faria Lima que ‘lesou os cofres públicos”	O Estado de São Paulo	25/08/2012	
“Comissão fixa prazo para TCU concluir processos”. “Proposta dá seis meses para a investigação de obras paralisadas”	Valor Econômico	08/09/2012	Negativa
“Conselheiro do TCE do Rio adia análise de obra suspeita da Delta”. “Aloysio Neves aparece em fotos em Paris com dono da empreiteira”	Folha de São Paulo	21/12/2012	Negativa
“TCU ignora decisões técnicas, diz ministro”. “Joaquim Barbosa critica tribunal por não seguir análise de sua equipe em julgamento ligado a réu do mensalão”. “Decisão sobre caso de repasse de comissão por empresa de Marcos Valério contrariou especialistas do órgão”	Folha de São Paulo	28/08/2012	Negativa
“Assembleia quer cassar decisão sobre TCE”	Jornal do Commercio		Negativa

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Brasil não controla 54% das suas instalações radioativas” (manchete do jornal). “Auditoria do TCU diz que falta renovação de fiscais nas usinas de Angra”	O Globo	11/04/2009	Positiva
“TCE vai capacitar auditores dos municípios do interior do estado”	Jornal do Commercio	09/09/2009	Positiva
“Ex-presidente da Biblioteca Nacional é multado”. “Roubo de fotos raras levou TCU a punir Pedro Corrêa do Lago por negligência nos investimentos em segurança”	O Globo	06/10/2010	Positiva
“Pé no freio na Ponte Rio-Niterói”. “TCU determina estudo para instalação de radares de velocidade na via”	O Globo	29/10/2010	Positiva
“TCU: Inep terá que fiscalizar dados do censo”. “Decisão foi tomada após CGU apontar fraude na prefeitura de Nova Iguaçu, que teria inflado número de alunos”	O Globo	16/04/2011	Positiva
“TCE e TCU desenvolvem ações conjuntas de fiscalização”	O Estado do Ceará	14/07/2011	Positiva
“TCU recomenda prática do Judiciário”	Jornal do Commercio	29/07/2011	Positiva

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Bloqueio de verbas de agências cresce mais que orçamento”. “TCU aponta que ministérios não têm mecanismos formais para avaliar o desempenho de entidades reguladoras”	Folha de São Paulo	27/08/2011	Positiva
“Cidades incluem saneamento e merenda como gastos em saúde”	Folha de São Paulo	20/09/2011	Negativa
“Volta Redonda sedia última etapa do Projeto TCE-Escola itinerante – Edição 2011”	Jusbrasil.Com.Br	23/09/2011	Positiva
“Para o TCU, a concessão de licenças é lenta e cara”. “Sustentabilidade: Empresários reclamam do excesso de burocracia”	Valor Econômico	26/09/2011	Positiva
“Obras em presídios têm falhas, diz TCU”	Folha de São Paulo	26/09/2011	Positiva
“TCU aponta teto para lucro em obra pública”. “Setor de construção critica decisão do tribunal, mas três licitações portuárias já foram afetadas”	Valor Econômico	07/10/2011	Positiva
“Lucro em obra pública”. Editorial	O Estado de São Paulo	11/10/2011	Positiva

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Para TCU, FPE beneficia Estados menos populosos”	Valor Econômico	13/10/2011	Positiva
“TCU já alertava para necessidade de maior controle”	O Globo	31/10/2011	Positiva
“TCU vê deficiências no trabalho do Ibama”	Valor Econômico	11/11/2011	Positiva
“TCU investigará Petrobras e ANP por vazamento”. “Tribunal quer apurar responsabilidades da estatal em acidente da sócia Chevron e avaliar fiscalização da agência”	O Globo	23/11/2011	Positiva
“TCU impõe à União solução para elétricas”. “Governo terá 60 dias para preparar estudos financeiros e jurídicos para renovar concessões que vencem em 2015”	Folha de São Paulo	26/11/2011	Positiva
“TCM-RJ nega avaliação positiva de OSs”. “Tribunal desmente informação da Secretaria de Saúde sobre qualidade”	Folha Dirigida	29/11/2011	Positiva
“TCU constata situação crítica em autarquia do setor mineral”	Valor Econômico	01/12/2011	Positiva

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU vê falta de controle na cobrança de dívidas de empresas no porto de Santos”	Valor Econômico	15/12/2011	Positiva
“TCU aponta que verba destinada a aterros se perde em convênios que não dão fim aos lixões”	O Globo	02/01/2012	Positiva
“De olho na educação e no meio ambiente”. Nota da coluna Informe	O Fluminense	31/01/2012	Positiva
“TCU: combate às drogas enfrenta falhas graves”. “Auditoria mostra ainda deficiências crônicas na rede pública de atendimento aos dependentes”	O Globo	16/02/2012	Positiva
“Pontes e viadutos do País estão em estado precário, avalia TCU”	O Estado de São Paulo	16/04/2012	Positiva
“Renúncia fiscal do governo tem valor recorde, diz TCU”. “Relatório do tribunal aponta que isenç~los alcançaram R\$ 187 bilhões em 2011”	Folha de São Paulo	24/05/2012	Positiva
“TCU aponta fragilidades em áreas do Galeão e Guarulhos”	Valor Econômico	14/06/2012	Positiva

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCE-RJ determina que municípios elaborem plano de ação na área de saúde”	Jusbrasil	15/06/2012	Positiva
“TCE-RJ faz auditoria sobre tratamento de resíduos sólidos em todo o estado”	Jusbrasil.Com.Br	11/07/2012	Positiva
“Em relatório, TCU critica lentidão da Anatel”. “Tribunal propões 42 medidas para corrigir problemas mas após 6 anos poucas ações foram concluídas”	Valor Econômico	23/07/2012	Positiva
“Erro na conta de luz pode superar R\$ 11 bi”. “Tribunal de Contas da União julga hoje se governo terá que devolver valor cobrado a mais entre 2002 e 2010”	Folha de São Paulo	08/08/2012	Positiva
“Relatório do TCU pede desocupação do Jardim Botânico”	O Globo	09/08/2012	Positiva
“Conta de luz: relator do TCU pede R\$ 7 bilhões”. “Ministro vê cobrança indevida e defende devolução a consumidor”	O Globo	09/08/2012	Positiva
“Tribunais cobram aplicação de lei em prol de pequenas”. “Conselheiros vão considerar benefícios a empresas para auditar governos”	Folha de São Paulo	19/08/2012	Positiva

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“TCU diz que estrutura da PF não é suficiente”. “Auditoria mostra que o número de servidores é pequeno para a extensão da fronteira”	Folha de São Paulo	21/08/2012	Positiva
“Estatais prestam atendimento precário a deficientes, diz TCU”	Valor Econômico	22/08/2012	Positiva
“Para TCU, faltam obras de logística”. “Infraestrutura: Demandas do agronegócio não são atendidas, constata estudo do tribunal”	Valor Econômico	28/08/2012	Positiva
“TCU quer repartições adaptadas a deficiente”	O Dia	29/08/2012	Positiva
“TCU é sede de seminário sobre controle das políticas públicas de acessibilidade”	Jusbrasil	12/09/2012	Positiva
“TCU mira aporte ao BNDES”. “Tribunal diz que aumento de repasses do Tesouro fere a Lei de Responsabilidade Fiscal”	O Globo	22/11/2012	Positiva

Discurso-símbolo: CLIENTELISMO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“As indicações político-partidárias dos ministros são os pés de barro do Tribunal de Contas da União”	Carta Capital	10/06/2009	Negativa
“Lula indica Múcio para o TCU e deixa petista na pasta da articulação política”. “Padilha é ligado a Gilberto Carvalho e homem de confiança de Dilma.”	O Globo	18/09/2009	Neutra
“Aldo terá apoio ruralista para vaga ao TCU”	Valor Econômico	10/08/2011	Negativa
“Escritório de filho de ministro do TCU defende ONG suspeita”. “Relatório da PF afirma que advogados tiveram acesso prévio à acusação”	O Globo	12/08/2011	Negativa
“Um tribunal de ex-parlamentares”. “E, para vaga aberta no TCU, hoje 13 ex-deputados são candidatos”	O Globo	12/08/2011	Negativa
“Passos diz que é da cota de Dilma”	Jornal do Commercio	17/08/2011	Positiva
“Esquenta disputa pelo TCU”	Jornal Do Commercio	23/08/2011	Neutra
“Lula entra em campo para dar vaga no TCU a aliada”. “Ex-presidente pede votos à deputada mãe do governador de Pernambuco.”	Folha de São Paulo	25/08/2011	Negativa

Discurso-símbolo: CLIENTELISMO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“A favorita de petistas e tucanos”. “Campanha de mãe de Campos para TCU ganha apoios”	O Globo	06/09/2011	Negativa
“Aldo ensaia abandonar a disputa por vaga no TCU”	Jornal do Commercio	06/09/2011	Negativa
“Vaga no TCU antecipa disputa eleitoral”. “Negociações para esolha de ministro envolvem acordos com vistas à sucessão presidencial em 2014 e ao próximo comando da Câmara”	O Estado de São Paulo	07/09/2011	Negativa
“Com novo ministro, governo vai se aproximar ainda mais do TCU”	Brasil Econômico	09/09/2011	Negativa
“Acordos políticos agitam eleição para o TCU”	O GLOBO	20/09/2011	Negativa
“Aliados medem força na eleição para o TCU”	JusBrasil.com.br	21/09/2011	Negativa
“Eleita para o TCU, Ana Arraes é contra paralisar obras”	Jornal do Commercio	22/09/2011	Negativa
“Mãe de governador é escolhida para o TCU”. “Eduardo Campos (PE) transfere gabinete para Brasília para assegurar indicação de Ana Arraes, deputada sem expressão”	Folha de São Paulo	22/09/2011	Negativa
“Cabo eleitoral”. Nota da coluna PANORAMA POLÍTICO	O Globo	22/09/2011	Negativa
“De olho em 2014, Eduardo Campos aumenta projeção”. “Governador de Pernambuco nega ter interferido de forma abusiva na campanha de sua mãe ao tribunal”	Folha de São Paulo	22/09/2011	Negativa



Discurso-símbolo: CLIENTELISMO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Apoio de Lula a Ana Arraes visa Campos”. “Com os tucanos fazendo a corte ao governador e líder do PSB, o petista quis ‘amarrá-lo’ à sigla”	O Estado de São Paulo	23/09/2011	Negativa
“TCU pode fazer de Aldo presidente da Câmara”. Nota da Coluna Cláudio Humberto.	Jornal do Commercio	23/09/2011	Negativa
“Governador e mãe alugam carro de colega de partido”. “Eduardo Campos e Ana Arraes destinaram R\$ 300 mil e recursos públicos”	Folha de São Paulo	27/09/2011	Negativa
246. “Senado aprova indicação de Ana Arraes ao TCU”. (VALOR ECONÔMICO, 28/9/2011). NEGATIVA (248)	Valor Econômico	28/09/2011	Negativa
“Ana Arraes assume vaga no TCU”. “Ao tomar posse, ela prometeu ser ‘implacável no combate à improbidade’”	O Globo	27/10/2011	Positiva
“Aeronáutica recomendou aproximação com TCU”	Folha de São Paulo	21/11/2011	Positiva
“Primeira-dama do Piauí é eleita para o TCE”	O Estado de São Paulo	28/04/2012	Negativa

Discurso-símbolo: FLEXIBILIZAÇÃO			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Presidente do TCU defende regime diferenciado de contratação para Copa”	G1	05/09/2011	Positiva
“TCU sinaliza que pode ceder à Fifa”. “Determinações razoáveis”, diz presidente do órgão, justificam custo maior para arenas”	Folha de São Paulo	06/09/2011	Negativa
“COPA: Regime diferenciado em debate no TCU”	Jornal do Commercio	13/09/2011	Positiva
“Gleisi defende novo regime que flexibiliza licitações para Copa”	Folha de São Paulo	13/09/2011	Positiva
“Sob temor, TCU libera leilão de aeroportos”. “Com medo de novos atrasos para Copa, tribunal releva ‘irregularidades’ de edital”	O Estado de São Paulo	02/02/2012	Negativa
“TCU defende regime diferenciado de contratações no PAC”	Valor Econômico	27/06/2012	Positiva
“Governo usa regime diferenciado para acelerar obras nas rodovias”	Valor Econômico	02/08/2012	Negativa

Discurso-símbolo: lobby contra os tribunais			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Superpoderes?” “O TCU está legislando”, nota da coluna Panorama Político	O Globo	13/12/2009	Positiva dilema
“O TCU se rebela contra as leis”. Nota da coluna Panorama Político	O Globo	26/09/2009	Positiva
“Decisão do TCU afeta ALL em Santos”	Valor Econômico	31/05/2012	Positiva e negativa

Discurso-símbolo: DISPUTAS CORPORATIVISTAS			
Matéria	Jornal	Data	Classificação
“Auditores do TCU esnobam os políticos”, nota da coluna Panorama Político, sobre campanha da Auditar para indicar um técnico, e não um político para a vaga de Ubiratan Aguiar.	O Globo	30/03/2011	Negativa
“Auditores lançam candidato azarão para ministro do TCU”. “Movimento Ficha Limpa apoia Rosendo, que disputa com dez deputados”	O Globo	26/07/2011	Negativa

## Apêndice B

## Títulos das matérias publicadas nos informativos dos tribunais de contas

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“200 anos de Administração Pública e Controle no Brasil”	<i>Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga volume 4 Monografias vencedoras 2008. Rio de Janeiro: 2009</i>	TCM RJ
“200 anos de Administração Pública e Controle no Brasil”	<i>TCMRJ n. 40, janeiro 2009</i>	TCM RJ
“Os recursos do Fundeb e o pagamento dos Inativos e Pensionistas”	<i>TCMRJ n. 40, janeiro 2009</i>	TCM RJ
“A importância do Controle Interno na gestão das Câmaras Municipais”	<i>TCMRJ n. 40, janeiro 2009</i>	TCM RJ
“Controle Externo e democracia”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“TCMRJ em pauta”	<i>TCMRJ n. 47, maio de 2011</i>	TCM RJ
“II Encontro de Integração: órgãos de controle público trocam experiências”	<i>TCMRJ n. 48, maio de 2011</i>	TCM RJ
“Secretaria Geral de Controle Externo: Fiscalização rigorosa em benefício do cidadão”	<i>TCMRJ n. 48, maio de 2011</i>	TCM RJ
- “O geoprocessamento como ferramenta de apoio ao controle externo” (controle externo)	<i>TCMRJ n. 49, maio de 2011</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE/AM comemora 61 anos com Fórum sobre sustentabilidade”	<i>TCMRJ n. 49, maio de 2011</i>	TCM RJ
“A atuação do TCMRJ na análise dos editais de concorrência de obras públicas” (controle externo)	<i>TCMRJ n. 50, maio de 2011</i>	TCM RJ
“Função fiscalizadora da Câmara Municipal do Rio de Janeiro: Acompanhamento de custos, infraestrutura e aplicação de recursos”	<i>TCMRJ n. 50, maio de 2011</i>	TCM RJ
“Multas aplicadas pelo TCE geral receita”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE
“DESO já pode contratar auditoria”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Presidente do IBDP visita o TCE e convida para Congresso sobre licitações”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE
“Fundações da Saúde: Procurador do Estado debate assunto no Tribunal de Contas”	<i>TCE - Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008</i>	TCE SE
“MPE participa do Grupo de Trabalho”	<i>TCE - Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008</i>	TCE SE
“TCE quer saber o que foi gasto com as crianças”	<i>TCE - Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008</i>	TCE SE
“Ações do TCE devolvem R\$ 2 milhões aos cofres públicos” (controle externo)	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 43, julho 2009</i>	TCE SE
- “Tribunal de Contas apura denúncias”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 43, julho 2009</i>	TCE SE

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Decisões do TCE em 2009 podem assegurar até R\$ 6 milhões”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 janeiro 2010</i>	TCE SE
“TCE conclui relatório no HUSE”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 52 novembro 2010</i>	TCE SE
“Corte de Contas aplica R\$ 160 mil em multas”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 52 novembro 2010</i>	TCE SE
“Resumo dos Resultados de Julgamentos do Pleno”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 52 novembro 2010</i>	TCE SE
“Decisões podem devolver mais de R\$ 500 mil aos cofres públicos”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 52 novembro 2010</i>	TCE SE
“Editado novo manual de triagem”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso – edição 12, fevereiro 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE ministra palestra para alunos de Administração” (controle externo)	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“TCE emite parecer favorável às contas do Governador de MT” (controle externo)	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“AL-MT debate obras paralisadas” (controle externo)	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“Lei exige receitas e despesas das contas públicas na internet” (controle externo)	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“TCE determina concurso público na Sejusp” (controle externo)	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
– “Qualidade das obras rodoviárias do Estado serão fiscalizadas pelo TCE”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“Controladoria Geral do Peru conhece GEO OBRAS”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 20, outubro 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE apura situação de 25 obras paralisadas”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT
“Gestores deve enviar informações ao GEO OBRAS”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT
“Remuneração por sessão extraordinária é vedada pelo TCE”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT
“Planejamento estratégico é reforçado aos prefeitos”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT
“TCE faz auditoria especial por cancelamento de concurso”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 22, novembro 2009</i>	TCE MT
“Normativa centraliza fiscalização das obras da Copa 2014”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 22, novembro 2009</i>	TCE MT
“Triplique número de obras cadastradas” (controle externo)	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 23, janeiro 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
- “TCE determina a devolução de 7,7 milhões aos cofres públicos” (controle externo)	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 23, janeiro 201</i>	TCE MT
“Ações e metas do Ministério Público de Contas”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 23, janeiro 201</i>	TCE MT
“Uso de maquinário será fiscalizado pelo Tribunal”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Ampliado prazo para envio de informações ao Aplic”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“TCE fixa regras para transição de auditoria a posteriori para concomitante”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Conselheiro orienta gestores da sua Relatoria”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Data da entrega de contas anuais deve ser antecipada”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Tribunal conhece projeto do novo Verdão”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“Fiscalização gera economia de R\$ 3,7 mi”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“Tribunal Pleno já julgou mais de 900 processos até abril de 2010”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“MP de Contas define ações estratégicas para 2010”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“Pleno registra aumento de 400% em julgamento de contas anuais”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul. 2010</i>	TCE MT
“Tribunal estabelece prazos para gestor quitar débito junto ao INSS”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul. 2010</i>	TCE MT
“Colegiado de conselheiros reafirma entendimento sobre agentes de saúde”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul. 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Corregedoria lança TAC como alternativa de controle de infração disciplinar”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT
“TCE conclui em novembro julgamento de contas anuais”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 33, dez. 2010</i>	TCE MT
“Calendário de compromissos”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 33, dez. 2010</i>	TCE MT
“Auditoria de qualidade de obras rodoviárias agora tem manual de procedimentos”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 33, dez. 2010</i>	TCE MT
“Normativa visa garantir justiça e coerência nas decisões”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 33, dez. 2010</i>	TCE MT
“Coerência e justiça são imperativos para os tribunais”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Novas regras para apreciação de contas anuais em MT”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Ministério Público de Contas potencializa o controle da gestão”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Tribunal melhora seus resultados com o Gespública”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Abono para alcançar FUNDEB em caráter provisório”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Edital deve prever mobilização em obra”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Secex Obras reforça atuação do TCE-MT”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“TCE já entrou em campo para a Copa de 2014”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O fornecimento de informações ao TCE pelo jurisdicionado e o direito ao sigilo na confirmação dos dados”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Orçamento público como instrumentos de fiscalização”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“TCE-MT adota Política de Segurança da Informação”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“TCE atualiza Classificação de Irregularidades, com gradação de valores para multas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“O fiscal do contrato”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“A legalidade e a retroatividade na aplicação de multa pelas Cortes de Contas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“Apreciação e julgamento de contas de governo e de gestão. O caso do prefeito ordenador de despesa.”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Inspeções do Tribunal constata irregularidades em contratos com a Gautama”	<i>TCERJ Notícia – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, n. 57, maio/agosto 2007</i>	TCE RJ
“TCE-RJ edita deliberações com novas regras para envio dos atos administrativos”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“Dezesseis prefeitos tiveram suas contas de 2006 rejeitadas”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“TCE aprova contas do primeiro ano do Governo Sérgio Cabral”	<i>TCERJ Notícia – n. 60, maio / agosto 2008</i>	TCE RJ
“TJRJ adere ao Sistema de Comunicação Digital do TCE”	<i>TCERJ Notícia – n. 60, maio / agosto 2008</i>	TCE RJ
“Seminários para prefeitos reforça parceria entre TCE e TJRJ”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, maio / agosto, 2009</i>	TCE RJ
“TCE emite parecer favorável às contas 2008 do Governo do Estado”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, maio / agosto, 2009</i>	TCE RJ
“TCE-RJ vai fiscalizar gastos da Copa 2014”	<i>TCE RJ Notícia, n. 64, set / dez, 2009</i>	TCE RJ
“Auditorias ganham mais eficácia com nova dinâmica”	<i>TCERJ Notícia, n. 67, out / dez 2010</i>	TCE RJ

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Contas de Governo Estado do Rio de Janeiro: Aprovação por unanimidade”	<i>TCERJ Notícia, n. 69, abr / jun, 2011</i>	TCE RJ
“Parecer prévio orienta o julgamento das Contas de Governo pela Alerj e câmaras municipais”	<i>TCERJ Notícia, n. 69, abr / jun, 2011</i>	TCE RJ
“Tragédia na Região Serrana: Tribunal encontra indícios de irregularidades no uso das verbas”	<i>TCERJ Notícia, n. 70, jul / set, 2011</i>	TCE RJ
“SSO fiscaliza gastos com obras públicas”	<i>TCERJ Notícia, n. 71, out / dez 2011</i>	TCE RJ
“Coninter: como agilizar a fiscalização dos TCS”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ
“A auditoria governamental e o controle social”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, volume 3, número 1, jan/jun de 2008. – Escola de Contas e Gestão</i>	TCE RJ
“Controles do Poder Público”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, v. 1, n.2 (jan./jun. 2012)</i>	TCE RJ
“Formap desperta interesse na Colômbia”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE na Consulex questiona aplicação das sanções”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO
“Servidores colaboram na análise do SICAP”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO
“TCE realiza quatro inspeções neste segundo trimestre”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 72, ago, 2009</i>	TCE TO
“TCE determina que ex-prefeito devolva R\$ 1,6 milhão”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 72, ago, 2009</i>	TCE TO
“TCE executa 38 auditorias no segundo trimestre”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 72, ago, 2009</i>	TCE TO
“Presidente participa de audiência sobre criação do CNTC em Brasília”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 72, ago, 2009</i>	TCE TO
“Cerca de 70% dos municípios tocaninenses serão fiscalizados em 2011”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE/TO alerta municípios inadimplentes com prestação de contas”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO
“Tribunal aprova Normas de Auditoria Governamental”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO
“Metade dos municípios do Tocantins apresentou falhas nas contas julgadas no primeiro semestre”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO
“Contratos da Prefeitura de Palmas com a Delta são inspecionados”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul, 2012</i>	TCE TO
“Instituto Rui Barbosa participa de reunião das Entidades Oficiais de Controle Público do Mercosul”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul, 2012</i>	TCE TO
“Encontro Nacional de Auditoria de Obras Públicas traz avanços para a padronização da fiscalização”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul, 2012</i>	TCE TO
“O Sistema de Registro de Preços e a Figura do ‘Carona’”	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
"A Fiscalização das Organizações Sociais e das Oscips pelos Tribunais de Contas"	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
"Os Tribunais de Contas e o Poder-Dever de Apreciar Contratação Temporária"	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
"Neoconstitucionalismo e Controle dos Atos Administrativos"	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
"Reflexões Acerca da Realização de Auditorias Focadas na Ordenação das Despesas"	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
"Contratação de Serviços Artísticos: Parâmetros para a atuação do Controle Externo"	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
"Importância do Cálculo Atuarial na Fiscalização das Autarquias de Previdência Própria Pelos Tribunais de Contas"	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
"Controle da qualidade de sistemas de auditoria"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 33, jan/dez 2007</i>	TC DF
"Controle de legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 33, jan/dez 2007</i>	TC DF

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
"O controle da legitimidade do gasto público"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 33, jan/dez 2007</i>	TC DF
"Quem julga as contas prestadas pelos administradores dos tribunais de contas?"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 33, jan/dez 2007</i>	TC DF
"Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 33, jan/dez 2007</i>	TC DF
"Controle da Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: particularidades e possibilidade" (controle externo)	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 34, jan/dez 2008</i>	TC DF
- "Atos de aposentadoria sujeitos a registro pelos tribunais de contas: aplicação da ampla defesa e do contraditório"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 34, jan/dez 2008</i>	TC DF
"O fiscal de contratos públicos" (controle externo)	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 36, jan/dez 2010</i>	TC DF
- "A relevância da alocação de riscos em contratos de parcerias público-privadas" (controle externo)	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 36, jan/dez 2010</i>	TC DF

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
- "Crueldade oficial: 1) pagamento de contrato não se suspende por falta de documentos da habilitação (...)"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 36, jan/dez 2010</i>	TC DF
"Domingos Taufner exige que dinheiro público seja bem aplicado"	<i>Acontece – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, n. 78, jan / fev 2012</i>	TCE ES
"Corte mineira participa do 25º Congresso dos Tribunais de Contas"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG
"TCE de Minas recebe prêmio internacional"	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG
"O controle dos atos administrativos pelos tribunais (...)"	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3</i>	TCE MG
"El control judicial de la discrecionalidad em la asignación de pautas publicitarias del Estado em la Argentina"	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3</i>	TCE MG



Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“A concessão de anistias e incentivos fiscais e a importância do controle da renúncia de receita pelos tribunais”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jan/fev/mar, v. 70, no. 1. Ano XXVII</i>	TCE MG
“Jorge Hage Sobrinho – Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“Projeto Suricato – Política de fiscalização integrada”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“Editorial: Prova de efetividade”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“Artigo: A nova sistemática de contas anuais do TCEMG”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78 – 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Comissão da Copa faz visita técnica ao Independência”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78 – 15 fev 2012</i>	TCE MG

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Renegociação da dívida dos estados é pautada pelo parecer do Tribunal”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78 – 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Sorteio define relatores das finanças do Estado e dos municípios”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“Governo estadual terá até 3 de abril para entregar balanços/08”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“Aprovada nova norma para apreciação das contas”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“TCE/SC edita cartilha sobre início de mandato”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“Nova diretoria amplia análise de atos de pessoal”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“Técnicos concluem última auditoria no BID IV”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Atos de gestão dos administradores municipais serão analisados”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Plano de Contas Único alterou contabilidade dos municípios”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“TCE/SC recomenda aprovação das contas/2008”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Aumenta cobrança de multas aplicadas por crime ambiental”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Tomada de Contas Especial apura dano aos cofres públicos”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Pagamento de serviços sem comprovação é irregular”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“O Ministério Público junto ao TCE/SC”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC



Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Prefeitura da Capital põe fim à ocupação irregular do Parque da Luz”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“TCE/SC aponta situação ‘precária’ da ponte sobre o canal da Barra da Lagoa”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“Contratos da Finatec com prefeituras catarinenses são irregulares”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“TCE/SC aprecia as contas/2008 de 173 prefeituras”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“Firmado acordo de cooperação para fiscalização de obras públicas”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“Informação qualificada sobre o controle da gestão pública”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“TCE/SC vistoria 90 pontes rodoviárias do Estado”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Parecer prévio recomenda a aprovação das contas/2009”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Prefeitura de Campos Novos cancela doação de terreno à empresa privada”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Chefes de Poderes e órgãos devem observar regras de final de mandato”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“TCE/SC encaminha à Justiça Eleitoral 382 nomes de agentes públicos”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Julgamento de tomadas de contas cresce 159%”	<i>Informativo Órgão oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 68 maio/jun de 2010</i>	TCM CE
“Assessor jurídico esclarece a competência dos tribunais”	<i>Informativo Órgão oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 69 julho/agosto 2010</i>	TCM CE

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Ministério Público Especial Junto ao Tribunal de Contas dos Municípios”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008</i>	TCM CE
“Discrecionabilidade e Tribunal de Contas”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008</i>	TCM CE
“Desaprovação das Contas como Fator de Inelegibilidade”	<i>Fórum de Palestras – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará 2007-2008, Fortaleza: Gráfica BNB, 2008</i>	TCM CE
“Perspectivas para o Controle: Fiscalização Preventiva e Controle da Eficiência”	<i>Fórum de Palestras – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará 2007-2008, Fortaleza: Gráfica BNB, 2008</i>	TCM CE
“Controle de Constitucionalidade pelos Tribunais de Contas”	<i>Fórum de Palestras – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará 2007-2008, Fortaleza: Gráfica BNB, 2008</i>	TCM CE
“A revelia e seus efeitos no âmbito dos Tribunais de Contas”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Do conceito de dano ao erário para prestação de contas”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Critérios para reajustamento de contratos são utilizados na Administração Pública de forma imprópria”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“A responsabilidade do gestor público (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Tomada de Contas Especial: Uma Medida de Exceção no Controle Administrativo”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Atuação dos Tribunais de Contas na Análise dos Contratos da Administração Pública”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“A Imprescindibilidade do Parecer Prévio (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Sistema Integrado de Contabilidade como Ferramenta de Controle Externo”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE BA
“A Auditoria – Tema Principal”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Presidente do TCU apresenta o Projeto Áquila”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“Ministro fala sobre obras públicas”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“Vinte anos de experiência em auditoria de projetos co-financiados”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“Seminário sobre auditorias do SUS/BA”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“TCE faz auditoria pioneira no Brasil”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“TCE aprecia as contas governamentais de 2008”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 36, fevereiro/março 2009</i>	TCE BA
“Sistema de Consulta para Auditoria”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 36, fevereiro/março 2009</i>	TCE BA

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE aperta o cerco”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“Participação dos municípios no ICMS é homologada pelo TCE”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“Artigo: Anotações sobre o exercício da fiscalização dos Tribunais de Contas e o sigilo de informações”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“TCE-PR sorteia entes públicos a serem fiscalizados em 2009” (controle externo)	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2009 n. 167, ano 39</i>	TCE PR
– “Atuação do TCE-PR coloca cerca de 700 mil nos cofres das prefeituras”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2009 n. 167, ano 39</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Parâmetros para a contratação temporária nas universidades”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“Grupo de trabalho debate Gestão e Controle de Obras”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“As decisões das Cortes de Contas e a sancionalidade do ato de improbidade administrativa”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“Sorteadas entidades municipais que serão fiscalizadas em 2010”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2010, n. 170</i>	TCE PR
“ICMS para todos”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2010, n. 170</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Instrução normativa 43/2010 ditou as regras para as prestações de contas municipais de 2009”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2010, n. 170</i>	TCE PR
“TCM GO determina a devolução de mais de 5 milhões de reais aos cofres públicos”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Inspeções Voluntárias do TCM GO detectam irregularidades em municípios goianos”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Municípios têm mais servidores comissionados que efetivos”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“TCM GO encaminha ao MP relação de câmaras que não implantaram o Portal da Transparência”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“TCM GO adota a análise por amostragem nas Auditorias de Licitações e Contratos e de Engenharia”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Núcleo de Assessoria Especial dará suporte às Secretarias”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCM fortalece o controle social com implantação do Portal do Cidadão”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Inspeção voluntária fiscaliza in loco a execução orçamentária municipal”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“TCM adota análise por amostragem para fiscalização dos contratos públicos”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Medidas cautelares geram economia aos municípios”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Religião: recursos públicos não devem ser utilizados para construção de templos”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Piso nacional do magistério é lei e TCM GO orienta prefeituras a adotá-lo nos municípios”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“É possível pagar temporários com o dinheiro do Fundeb”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Raio-X das instalações físicas nas escolas estaduais”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Suspensão pagamento a empresa de shows de Agel”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“TCE garante contratação de concursados do Ipasgo”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“TCE-GO determina suspensão de contratações temporárias na Saúde”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Acórdão revê cautelar do concurso da Saúde”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Ex-gestores estaduais são multados e condenados a devolver valores”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR

Discurso-símbolo: CONTROLE EXTERNO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Ex-gestor municipal é multado por irregularidades nas contas”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima n. 41 nov/dez 2008.	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
“Tribunal de Justiça nega recurso de ex-prefeito de Iracema”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 45 jul/agosto 2009	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
“TCE recomenda à Assembleia Legislativa realização de concurso público”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
“Ex-procuradores do Estado têm contas reprovadas”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
“Ex-presidente é multado e condenado a devolver valores ao município”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
“Contas dos prefeitos. Maioria das câmaras municipais ignora recomendações do TCE”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008</i>	TCE RR
“TCM aprova as contas da Prefeitura”	<i>TCM Informativo - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 45, novembro 2010</i>	TCM SP

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Ecojan realiza cursos também no período da tarde”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE
“Tribunal interioriza suas ações através de cursos da ECOJAN”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 43, julho 2009</i>	TCE SE
“Ecojan e Secretaria de Estado da Saúde promovem capacitação”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 janeiro 2010</i>	TCE SE
“Seminário de Municípios Sergipanos capacita gestores e servidores do interior”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 janeiro 2010</i>	TCE SE
“Ecojan realiza série de cursos e beneficia interior sergipano”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 52 novembro 2010</i>	TCE SE
“Tribunal de Contas capacita gestores em eventos da CGU”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso – edição 12, fevereiro 2009</i>	TCE MT
“Cursos buscam aperfeiçoamento técnico”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso – edição 12, fevereiro 2009</i>	TCE MT
“Tribunal capacita gestores da Unemat em Cáceres”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Técnicos recebem treinamento para orientar gestores”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“Tribunal realiza capacitação de gestores em Água Boa e São Félix do Araguaia”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Mato Grosso, edição 16, junho 2009</i>	TCE MT
“Capacitação do TCE atendeu gestores de 12 municípios”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 20, outubro 2009</i>	TCE MT
“Tribunal programa nova capacitação técnica”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT
“Cuiabá sedia debate público e capacitação de gestores”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT
“Tribunal intensificou capacitações em 2009”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 22, novembro 2009</i>	TCE MT
“TCE reforça capacitação para gestores”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Mais de 400 profissionais participam de curso sobre Contabilidade Pública”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Controle interno é tema de capacitação para servidores”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“A Função pedagógica do Controle Externo”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“TCE programa Ciclo de Capacitação em oito municípios”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“TCE assina termo de cooperação com UFMT”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul. 2010</i>	TCE MT
“Capacitação de conselheiros contribuirá para a qualidade dos julgamentos”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT
“Ciclo de Capacitação ‘Gestão Eficaz’ reúne 400 gestores em Tangará e Sino” (capacitação)	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT
“Devido processo legal é tema de nova capacitação para auditores e técnicos”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT
“Conselheiros do TCE-MT iniciam curso para aprimorar a qualidade de suas decisões”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Escola Superior de Contas amplia capacitação para jurisdicionados”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“TCE-MT prioriza capacitação com foco na nova contabilidade pública”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“Administração Pública pode arcar com despesas de capacitação”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“TCE leva cursos da Escola de Contas para o interior”	<i>TCERJ Notícia – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, n. 57, maio/agosto 2007</i>	TCE RJ
“Escola de Contas entrega diploma de pós-graduação a 78 servidores do TCE”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“Cinco prefeituras ganham prêmio Destaques do Ano”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“TCE e TJ celebram convênio de cooperação educacional, técnica e científica para aprimorar seus quadros funcionais”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“Convênio entre TJ e TCE é mais um passo para agilizar Judiciário”	<i>TCERJ Notícia – n. 59, jan / abr 2009</i>	TCE RJ

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Barra do Pirai abre programa de capacitação regionalizada”	<i>TCERJ Notícia – n. 59, jan / abr 2009</i>	TCE RJ
“Projeto de capacitação no interior beneficia mais de 400 servidores”	<i>TCERJ Notícia – n. 60, maio / agosto 2008</i>	TCE RJ
“Terceira edição dos cursos regionalizados reforça êxito do projeto”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, maio / agosto, 2009</i>	TCE RJ
“TCE vai intensificar capacitação de auditores municipais”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, maio / agosto, 2009</i>	TCE RJ
“ECG capacita 1.600 servidores no interior do Estado este ano”	<i>TCE RJ Notícia, n. 64, set / dez, 2009</i>	TCE RJ
“ECG: nossa história”	<i>TCERJ Notícia, n. 66, jul / set, 2010</i>	TCE RJ
“TCE investe em política pedagógica”	<i>TCERJ Notícia, n. 67, out / dez 2010</i>	TCE RJ
“Escola Itinerante: depois de Caxias e Campos, Cabo Frio”	<i>TCERJ Notícia, n. 69, abr / jun, 2011</i>	TCE RJ
“TCE-RJ sedia encontro e se reintegra ao Sistema de Contas do país”	<i>TCERJ Notícia, n. 70, jul / set, 2011</i>	TCE RJ
“ECG prioriza qualificação profissional dos servidores fluminenses”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ
“Palestra marca início de parceria entre TCE e Alerj”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Convite para Conferência em Washington”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO
“Seduc e TCE firmam compromisso de capacitação”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO
“Servidores aprovam curso de Gestão Pública”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO
“Segunda etapa do Formap”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 72, ago, 2009</i>	TCE TO
“Fórum de Controle capacita cerca de 400 vereadores tocaninenses”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO
“Instituto de Contas promove cursos para servidores e comunidade em geral”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO
“Balanço do primeiro semestre mostra que cerca de 2 mil gestores, técnicos e servidores foram capacitados pelo TCE”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul, 2012</i>	TCE TO
“Três mil servidores recebem treinamento”	<i>Acontece – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, n. 78, jan / fev 2012</i>	TCE ES

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE presta assessoria técnica aos jurisdicionados”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3</i>	TCE MG
“Encontro técnico TCEMG e os Municípios 2011”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“Cursos regulares de capacitação para os servidores do TCEMG”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“TCEMG participa de curso para conselheiros”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“Palestras encerram Curso de Gestão em Finanças Públicas”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“BH sedia encontro regional de arquivos”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“Curso de Gestão em Finanças Públicas teve palestras abertas”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 72 – 31 out 2011</i>	TCE MG



Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Curso sobre controle de responsabilidade une Brasil e Portugal”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 72 – 31 out 2011</i>	TCE MG
“TCE/SC participa do Encontro de Prefeitos”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“Orientar para depois fiscalizar”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Ciclo de Estudos: instrumento de orientação aos agentes públicos”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“XI Ciclo de Estudos leva orientação aos novos gestores municipais”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Vereadores participam do 1º ‘Portas Abertas’ do ano”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“À distância, TCE/SC capacita agentes municipais”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Gestores de cidades do Oeste atingidas por temporais recebem orientação”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“Inaugurada Escola Nacional de Administração Francesa no Estado”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“César Filomeno Fontes”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“XII Ciclo reúne 3.426 gestores dos 293 municípios catarinenses”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Ecoge selecionada para mostrar ações em encontro de escolas”	<i>Informativo Órgão oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 69 julho/agosto 2010</i>	TCM CE
“Experiência com EAD é tema de mestrado”	<i>Informativo Órgão oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 69 julho/agosto 2010</i>	TCM CE

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Cooperação técnica com TCE/RN”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia., n. 34, novembro 2008</i>	TCE BA
“Primeira etapa do encontro: Participação de autoridades e servidores”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 36, fevereiro/março 2009</i>	TCE BA
“Editorial: Conhecimento que melhora a gestão pública”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“Escola de Gestão Pública amplia investimentos em conhecimento”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“Aprendendo a executar uma obra pública”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR

CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Como executar e apresentar as prestações de contas de transferências voluntárias”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“Informar e educar, a missão do TCE”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2009 n. 167, ano 39</i>	TCE PR
“Transferências voluntárias”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“Novas regras no SEP”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Aliando a teoria à prática”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“Comunidades de práticas como expressão da inteligência coletiva: o caso do bibliocontas”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“Tribunal investe na qualificação dos jurisdicionados”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“TCM GO cria Escola de Contas com foco na qualificação”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Excelência na formação é uma busca constante”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“TCM GO investe na capacitação de gestores municipais”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Curso orienta gestores sobre contratos de publicidade e limpeza urbana”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Encontro reúne escolas de contas em Campo Grande”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Curso de Auditoria de Folha chega ao final”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Vigilância, punições, mas sobretudo prevenção”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Técnicos de auditoria operacional participam de oficina”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima n. 41 nov/dez 2008</i>	TCE RR
“Tribunal de Contas do Amapá formou 244 novos pregoeiros”	<i>TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dezembro 2011</i>	TCE AP
“TCE/AP e TCU firmam acordo de cooperação técnica”	<i>TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dezembro 2011</i>	TCE AP



Discurso-símbolo: CAPACITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE realizou 1º seminário de Orçamento Público, Controle Externo e Responsabilidade do Gestor Público”	<i>TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dezembro 2011</i>	TCE AP
“A Escola de Contas do TCE/AP capacita gestores municipais”	<i>TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dezembro 2011</i>	TCE AP
“Capacitação de 800 servidores municipais por meio de convênio”	<i>TCM Informativo - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 45, novembro 2010</i>	TCM SP
“Tribunal de Contas assina convênio com a Apamagis”	<i>TCM Informativo - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 45, novembro 2010</i>	TCM SP
“Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales inicia cursos a distância”	<i>TCM Informativo - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 45, novembro 2010</i>	TCM SP

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Balanço social: uma ferramenta de controle social”	<i>TCMRJ n. 42, setembro de 2009</i>	TCM RJ
“Um plano diretor para o Rio”	<i>TCMRJ n. 43, janeiro 2010</i>	TCM RJ
“A importância do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”	<i>TCMRJ n. 43, janeiro 2010</i>	TCM RJ
“Gente que faz a diferença”	<i>TCMRJ n. 43, janeiro 2010</i>	TCM RJ
“Retrato dos Bairros”	<i>TCMRJ n. 43, janeiro 2010</i>	TCM RJ
“Um Rio sustentável”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“A educação e o desenvolvimento sustentável”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“A revitalização do porto e o turismo”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Reestruturação do Porto e o turismo”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Rio, capital da ciência e tecnologia”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“A voz do povo: Como os cariocas podem contribuir para tornar o Rio mais sustentável?”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Gente que faz a diferença”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Produtividade e Ociosidade na Rede Médica da Estratégia de Saúde da Família no Município do Rio de Janeiro”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O Fundo Municipal para atendimento aos direitos da criança e do adolescente e as despesas com a manutenção das atividades dos conselhos tutelares e do CMDCA-Rio”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Algumas considerações sobre a transferência de tecnologia para o setor público”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Água de Lastro”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Atividade Física Inclusiva”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“A importância da estruturação do Programa de Saúde da Família no fortalecimento da rede pública de atenção oncológica em pediatria: da detecção precoce aos cuidados paliativos”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“TCMRJ Em Pauta”	<i>TCMRJ n. 44 maio 2010</i>	TCM RJ
“Segurança: promessa de paz para o Rio”	<i>TCMRJ n. 46, janeiro de 2011</i>	TCM RJ
“Gente que faz a diferença”	<i>TCMRJ n. 46, janeiro de 2011</i>	TCM RJ
“Novos Rumos para o Rio”	<i>TCMRJ n. 47, maio de 2011</i>	TCM RJ
“Gente que faz a diferença”	<i>TCMRJ n. 47, maio de 2011</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Mediação e avaliação de desempenho de entidades sem fins lucrativos”	<i>TCMRJ n. 47, maio de 2011</i>	TCM RJ
“Ações inovadoras da Saúde são tema de encontro no TCE-RJ”	<i>TCMRJ n. 47, maio de 2011</i>	TCM RJ
“A nova cara do Rio”	<i>TCMRJ n. 48, setembro 2011</i>	TCM RJ
“Amazonas: Patrimônio verde da humanidade requer maior controle ambiental”	<i>TCMRJ n. 48, setembro 2011</i>	TCM RJ
“Para o Brasil ser grande”	<i>TCMRJ n. 48, setembro 2011</i>	TCM RJ
“TCMRJ sedia II Encontro de Políticas Públicas”	<i>TCMRJ n. 48, setembro 2011</i>	TCM RJ
“Compromisso com o social e com o meio ambiente”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Jogos Olímpicos de 2016 – Benefícios para todas as regiões do país”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Rio celebrará Jogos Olímpicos em grande forma”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Por uma cidade limpa e bem conservada”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Rio: um grande canteiro de obras”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Rio: um desafio olímpico”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Momento especial para o Rio de Janeiro e a hotelaria fluminense”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“O papel das UPPs e suas responsabilidades”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“A UPP social e a integração da cidade”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Linha 3 do Metrô – Maior agilidade e conforto nos deslocamentos intermunicipais”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Eventos, obras e meio ambiente”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Rio se prepara para mudanças climáticas”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Gente que faz a diferença”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Tragédia da Treze de Maio poderia ter sido evitada”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Regime Diferenciado de Contratação, Orçamentos Sigilosos e Assimetria da Informação: Pode o Estado se comportar como um vendedor de carros usados?”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Saúde – Mudar e Inovar: Desafios para o enfrentamento das doenças crônicas na Terceira Idade”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
Projeto de Sustentabilidade de Auditoria Operacional”	<i>TCMRJ n. 50, maio 2012</i>	TCM RJ
“A contribuição do novo papel do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro nos resultados da Gestão Pública Municipal”	<i>TCMRJ n. 50, maio 2012</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Potencial econômico-financeiro dos municípios do Estado do Rio de Janeiro”	<i>TCMRJ n. 50, maio 2012</i>	TCM RJ
“Da Cidade Maravilhosa, uma mensagem poderosa ao mundo”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
“Reflexões sobre a Rio+20”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
“Ronaldo Monteiro, criador da Incubadora de Empreendimentos para Egressos (IEE)”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
“O ‘Novo Código Florestal’: sua aplicabilidade em áreas urbanas e a definição de restinga”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
“Auditoria sobre a governança das agências reguladoras: uma contribuição do TCU para o aperfeiçoamento dessas instituições públicas”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
“Corpo de Bombeiros – Formação militar atuando na saúde”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
TCMRJ – Relatório de Avaliação de Programa. Rio de Janeiro: 2005	<i>Publicação avulsa</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
TCMRJ – Avaliação de Atividade. Rio de Janeiro: 2005	<i>Publicação avulsa</i>	TCM RJ
TCMRJ – Auditoria Operacional na Ação “Formação e Capacitação de Professores”	<i>Publicação avulsa</i>	TCM RJ
“TCE participa em Brasília da implantação do FUNDEB”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE
“Auditoria de Obras”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE
“O Pacto Federativo, os royalties e suas aplicações pelos Estados membros”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, julho/agosto de 2007</i>	TCE SE
“O Gespública é a política pública de gestão focada em resultados para o cidadão”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 janeiro 2010</i>	TCE SE
“Da luta contra a pobreza é auditoria de desenvolvimento sustentável”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 52 novembro 2010</i>	TCE SE
“Peru vai produzir sistema similar ao GEO OBRAS”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Propaganda do Portal do Cidadão será divulgada nas 140 mil faturas da Sanecap”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 22, novembro 2009</i>	TCE MT
“Aprovada normativa com novos indicadores de saúde e educação”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Como está a saúde e a educação na sua cidade? O TCE mostra os indicadores – 2ª Avaliação de Resultados de Políticas Públicas”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“Gestores serão alertados para aderir à LC 123/06”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
– “MT contribui para a Lei de Qualidade Fiscal”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“Melhorar a qualidade das obras públicas. Esse é um dos desafios do TCE”.	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul. 2010</i>	TCE MT
“TCE-MT firma parceria com Sebrae visando fortalecer a economia regional”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Indicadores mostram realidade da saúde e da educação em Mato Grosso”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Acervo especializado é destaque na Biblioteca Poeta Silva Freire”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“O Controle da Gestão Pública nas políticas de meio ambiente”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“O impacto da crise mundial nas receitas provenientes do FPM nos municípios de Mato Grosso”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“TCE-MT promove debate sobre qualidade de políticas públicas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“Cuiabá sediará Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
“Da criação do regime diferenciado de contratações públicas para as obras da Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral – outubro 2011</i>	TCE MT
Auditoria de qualidade em obras rodoviárias – A atuação do Tribunal de Contas de Mato Grosso em 2010	<i>Tribunal de Contas Mato Grosso Instrumento de cidadania. Cuiabá: 2011. (edição destinada exclusivamente para o tema sobre a relação da corte com o processo de políticas públicas)</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Estudos socioeconômicos 2007 – Nova edição destaca segurança pública e sustentabilidade dos municípios beneficiados pelos royalties do petróleo”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“Maior parte do lixo do Brasil não tem tratamento adequado”	<i>TCERJ Notícia, n. 58, set / dez 2007</i>	TCE RJ
“TCE-RJ entrega prêmios aos vencedores” (políticas públicas)	<i>TCERJ Notícia – n. 59, jan / abr 2009</i>	TCE RJ
- “TCE-RJ integra rede nacional de auditoria operacional na educação”	<i>TCERJ Notícia – n. 59, jan / abr 2009</i>	TCE RJ
“Gestão ambiental é tema de fórum no TCE-RJ” (políticas públicas)	<i>TCERJ Notícia – n. 60, maio / agosto 2008</i>	TCE RJ
- “Qualidade ambiental urbana tende a se agravar, diz especialista”	<i>TCERJ Notícia – n. 60, maio / agosto 2008</i>	TCE RJ
“TCE-RJ promove debate sobre royalties do petróleo”	<i>TCE RJ Notícia, n. 64, set / dez, 2009</i>	TCE RJ
“Meio ambiente ganha destaque na pauta de discussões do Tribunal”	<i>TCE RJ Notícia, n. 64, set / dez, 2009</i>	TCE RJ
“Redistribuir os royalties não seria bom para ninguém”	<i>TCERJ Notícia, n. 69, abr / jun, 2011</i>	TCE RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Saúde, o tema do ano”	<i>TCERJ Notícia, n. 69, abr / jun, 2011</i>	TCE RJ
“Estudos Socioeconômicos destacam a importância da água”	<i>TCERJ Notícia, n. 69, abr / jun, 2011</i>	TCE RJ
“Privilégios e injustiças são os maiores problemas da saúde no país”	<i>TCERJ Notícia, n. 70, jul / set, 2011</i>	TCE RJ
“Debate sobre Regime Diferenciado lota auditório do Tribunal”	<i>TCERJ Notícia, n. 70, jul / set, 2011</i>	TCE RJ
“Reserva de vagas para afrodescendentes em concurso público”	<i>TCERJ Notícia, n. 70, jul / set, 2011</i>	TCE RJ
“Saúde pública: gestão e prêmio”	<i>TCERJ Notícia, n. 71, out / dez 2011</i>	TCE RJ
“TCE-RJ apresenta trabalhos em congresso latino-americano no Paraguai”	<i>TCERJ Notícia, n. 71, out / dez 2011</i>	TCE RJ
“Seminário debateu desenvolvimento econômico do estado”	<i>TCERJ Notícia, n. 71, out / dez 2011</i>	TCE RJ
“O Rio pode se tornar o principal centro de esportes da América Latina”	<i>TCERJ Notícia, n. 71, out / dez 2011</i>	TCE RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Fim de mandato: Gestores recebem orientação sobre regras da LRF”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ
“TMS - Educação e resíduos sólidos: Tribunal aumenta fiscalização dos municípios”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ
“Aterro sanitário é a melhor alternativa para o lixo domiciliar”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ
“FUNDEB 5 anos: Estado do Rio tem receita de R\$ 7 bi para educação básica”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan / abr, 2012</i>	TCE RJ
“Editorial: Recentes mudanças na estrutura socioeconômica do país levaram os tribunais de Contas a rever ações e conceitos que norteiam seus resultados”	<i>TCERJ Notícia, n. 73, mai / jul, 2012</i>	TCE RJ
“Estratégia Saúde da Família: Tribunal apresenta radiografia do programa no Estado”	<i>TCERJ Notícia, n. 73, mai / jul, 2012</i>	TCE RJ
“Responsabilidade do estado e dos municípios na gestão associada dos resíduos sólidos”	<i>TCERJ Notícia, n. 73, mai / jul, 2012</i>	TCE RJ

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
Auditoria de obras públicas	<i>(revista sem nome) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Escola de Contas e Gestão. Rio de Janeiro 2010 – coletânea com 10 artigos do Curso de Especialização em Auditoria de Obras Públicas da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro</i>	TCE RJ
“Desenvolvimento sustentável”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, volume 3, número 1, jan/jun de 2008. – Escola de Contas e Gestão</i>	TCE RJ
“A representação social das auditorias”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, volume 3, número 1, jan/jun de 2008. – Escola de Contas e Gestão</i>	TCE RJ
“Prefeitos recebem cartilha de orientação”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez, 2008</i>	TCE TO
“Renovada cooperação técnica com TCU”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 72, ago, 2009</i>	TCE TO
“Controle externo do TCE vai alcançar políticas públicas de educação do Tocantins”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set, 2012</i>	TCE TO

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Organizações Sociais de Saúde e Gestão Pública baseada em Resultados (...)”	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun 2011</i>	TCE PE
“Avaliação de resultado da função pública no controle externo francês e o papel das Câmaras Regionais de Contas”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 34, jan/dez 2008</i>	TC DF
Tribunal de Contas do Distrito Federal – Auditoria Operacional no Sistema de Saúde Pública do Distrito Federal, Brasília 2008	<i>Publicação avulsa</i>	TC DF
“A controvérsia sobre os limites das alterações qualitativas dos contratos administrativos”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jan/fev/mar, v. 70, no. 1. Ano XXVII</i>	TCE MG
“Servidores do TCEMG abordam as PPPs em livro sobre gestão pública”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“As audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“As organizações sociais (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“SED deverá identificar necessidades de capacitação dos professores”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Ações do Governo para incentivo à cultura catarinense têm deficiências”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“A lógica da política pública sob a perspectiva das auditorias operacionais”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Seminário discute impacto da crise financeira sobre controle externo”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Falta diagnóstico de capacitação de professores no País”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“Auditoria constata problemas no Samu em Santa Catarina”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“Casan vai instalar placas informativas sobre local impróprio ao banho”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“TCE/SC vai fiscalizar a adoção de iniciativas para reduzir falhas no Samu”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Iniciativas para capacitação de professores serão monitoradas”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE/SC contata deficiências no Hospital Infantil Joana de Gusmão”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Concluída quarta auditoria no Projeto de Proteção da Mata Atlântica”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Livro aborda a contratação e a execução de obras públicas”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010</i>	TCE SC
“Democracia, direitos sociais e controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Tribunais de Contas e proteção ambiental (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Auditoria operacional – um enfoque multidisciplinar”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“A ‘engenharia’ jurídico-financeira que envolve a operacionalização das parcerias público-privadas”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Qualidade na Despesa Pública: Precisamos de uma nova Lei?”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“A Relação entre Fiscalização e Desenvolvimento”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Educação ambiental (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência?”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Reflexões sobre a judicialização de políticas públicas na Constituição de 1988”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“Auditoria operacional”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“O planeta agradece”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“TCE-PR participa da primeira auditoria operacional de âmbito nacional realizada no Brasil”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2010, n. 170</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: POLÍTICAS PÚBLICAS		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“A Relação entre Fiscalização e Desenvolvimento”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Educação ambiental (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência?”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Reflexões sobre a judicialização de políticas públicas na Constituição de 1988”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5., nov./2009</i>	TCE BA
“Auditoria operacional”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“O planeta agradece”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, abril a junho de 2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“TCE-PR participa da primeira auditoria operacional de âmbito nacional realizada no Brasil”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2010, n. 170</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Os tributos no Município do Rio de Janeiro com ênfase nas taxas municipais e seu comportamento no exercício de 2007”	<i>TCMRJ n. 41, maio de 2009</i>	TCM RJ
“A indenização por férias não gozadas nas hipóteses de desligamento do serviço público”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
- “Indispensabilidade de Decisão Judicial – Impossibilidade de Comissão Parlamentar de Inquérito conduzir coercitivamente testemunhas e advogados para prestar depoimentos”	<i>TCMRJ n. 51, agosto 2012</i>	TCM RJ
“Piso dos professores: Talvez não seja bem assim...”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 43, julho 2009</i>	TCE SE
“O adicional por participação em serviços de convênio”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 janeiro 2010</i>	TCE SE
“Mudanças na Contabilidade Pública Brasileira”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 20, outubro 2009</i>	TCE MT
“TCE realiza Workshop de Direito Previdenciário em novembro”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 20, outubro 2009</i>	TCE MT
“Workshop de Direito Previdenciário reuniu mais de 300 gestores no TCE”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 21, outubro 2009</i>	TCE MT



Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Atenção às determinações da LRF”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 22, novembro 2009</i>	TCE MT
“Despesas nos legislativos municipais são normatizadas”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 26, abril 2010</i>	TCE MT
“O ajustamento de conduta no âmbito da Administração Pública”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul. 2010</i>	TCE MT
“Lei da Ficha Limpa é destaque em palestras”	<i>Da sua conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 30, set. 2010</i>	TCE MT
“Orçamento pode ser alterado durante o exercício”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Verba salarial extemporânea tem IR e Previdência”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Órgão cedente não paga diária a servidor”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Regularidade fiscal é exigida em carta convite”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Remanejamento depende de lei ordinária”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Licitação só pode ocorrer depois de assinado convênio”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Irredutibilidade salarial nas empresas públicas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Fundo precisa ter unidade orçamentária”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Emprego em consórcio é celetista”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“IRRF sobre renda paga por consórcio é receita municipal”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Regras de aditamento salarial”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Forma de repasse só muda com nova lei”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Decreto sobre contas de prefeito não pode ser anulado”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Orientações sobre abertura de créditos adicionais”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Períodos legislativos em datas diferentes”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade e sua aplicação na administração pública”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Publicidade legal e publicidade institucional: o alcance da Lei Eleitoral”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - março de 2009</i>	TCE MT
“Despesas com perícia médica estão incluídas na Taxa de Administração”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT



Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Observância dos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF em caso de gastos excessivos”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Definição sobre receitas que integram a Receita Corrente líquida”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Doação e Cessão de bens móveis devem conter justificativas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“RPPS podem aplicar recursos em instituições privadas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Fundo Municipal de Saúde deve ter CNPJ”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Uso de sobras de custeio em despesas administrativas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Duodécimo deve considerar as receitas tributárias e transferências”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Repasse de recursos em atraso não afeta a base de cálculo”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Revisão geral anual é um direito garantido aos servidores públicos”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Consórcios estão desobrigados do recolhimento do Pasesp”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Profissional em Libras deve integrar a administração pública”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Regras relativas à tramitação e emissão de relatórios, pareceres, votos e decisões sobre contas anuais”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Limite de despesa do Legislativo: extensão dos efeitos jurídicos da EC 58/09 sobre as Leis Orçamentárias Municipais”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“O cargo de Auditor Substituto de Ministro e de Conselheiro em nosso ordenamento jurídico”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Adesão a registro de preços: uma faculdade legítima do gestor público”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral - Agosto 2010</i>	TCE MT
“Presidente de Câmara tem direito a remuneração diferenciada”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Orientações sobre investimentos em títulos ou valores mobiliários”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Devolução de diárias e taxas de inscrição em eventos não usadas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Remuneração de servidor cedido para exercer cargo em comissão”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
– “Aposentadoria e pensão não agrega remuneração paga temporariamente” (legislação)	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Verba de ‘interiorização’ paga a servidor cedido a consórcio”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Professor contratado tem direito ao piso salarial nacional”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Vedações a gestores que excedem limite prudencial com pessoal”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Receita de tarifa de água e esgoto não compõe base de cálculo de duodécimo”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Regras de cálculo de aposentadoria de servidor público da área policial”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Aposentadoria especial contempla período em cargo de supervisor escolar”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Reserva de Contingência”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Subsídio: implantação, teto constitucional e a questão do direito adquirido”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral dezembro 2010</i>	TCE MT
“Membros dos Conselhos Tutelares devem contribuir com Previdência”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Manutenção de estradas do Estado e União por municípios”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Uso diverso de transporte escolar adquirido com recursos específicos”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Hipótese de pagamento de diárias para conselheiros tutelares”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Publicidade institucional deve ser feita para informar a população”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Contratação de pessoal para reposição de servidores exonerados”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“É vedado aos municípios legislar sobre concursos de loteria”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Merenda escolar não pode ser paga com recursos do FNDE”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Jornada Especial é aplicável a cargos públicos específicos”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Fracionamento de despesas exige estudos de viabilidade”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Dispensa de licitação para realizar concurso público”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Cálculo para aposentadorias por invalidez proporcional à contribuição”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Publicidade institucional deve ser feita para informar a população”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Contratação de pessoal para reposição de servidores exonerados”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“É vedado aos municípios legislar sobre concursos de loteria”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Merenda escolar não pode ser paga com recursos do FNDE”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Jornada Especial é aplicável a cargos públicos específicos”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Fracionamento de despesas exige estudos de viabilidade”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Dispensa de licitação para realizar concurso público”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT
“Cálculo para aposentadorias por invalidez proporcional à contribuição”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publicação semestral outubro 2011</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“A responsabilidade civil objetiva e subjetiva do Estado”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro</i> , v. 1, n. 1 (jan/jun. 2011)	TCE RJ
“Petróleo do Pré-sal: afronta à Constituição”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro</i> , v. 1, n. 1 (jan/jun. 2011)	TCE RJ
“A prescrição quinquenal para a administração pública”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 33, jan/dez 2007	TC DF
“O que é o Direito financeiro”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 33, jan/dez 2007	TC DF
“Regulamentação dos direitos das microempresas (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 33, jan/dez 2007	TC DF
“Limites ao poder de emenda parlamentar”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 34, jan/dez 2008	TC DF
“O papel do sistema de registro de preços, na modalidade de pregão, no atual panorama das licitações e contratos da administração pública”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 36, jan/dez 2010	TC DF

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Aposentadoria por invalidez: a reforma previdenciária e o direito adquirido à integralidade dos proventos e à paridade”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 36, jan/dez 2010	TC DF
“Lei de Licitações é novamente alterada – a MP nº 495, de 19/7/10”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília</i> , v. 36, jan/dez 2010	TC DF
“Entrevista: Professor Jair Eduardo Santana”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG
“A legislação da escolha das forças da ação administrativa”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG
“Reserva de vaga na administração pública para as pessoas com deficiência: ação afirmativa e concurso público”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG
“Ponderações sobre a prova de títulos nos concursos públicos”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG
“Direitos fundamentais e concurso público”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG
“Concurso público e direito à nomeação (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Aspectos relevantes do concurso público”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – edição especial, Ano XXVIII</i>	TCE MG
“Breve ensaio sobre a convalidação legislativa de pagamentos”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i> , jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3	TCE MG
“A norma tributária e sua relação com a Teoria Ecológica e a norma jurídica de Kelsen”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i> , jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3	TCE MG
“Obrigatoriedade de se observar o princípio da anterioridade na fixação da remuneração dos agentes políticos municipais”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i> , jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3	TCE MG
“Editais de concursos públicos e seus elementos padrões diante dos princípios constitucionais”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i> , jan/fev/mar, v. 70, no. 1. Ano XXVII	TCE MG
“A adoção da figura amicus curiae no âmbito dos tribunais de contas”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i> , jan/fev/mar, v. 70, no. 1. Ano XXVII	TCE MG
“A legitimidade do poder administrativo: o Estado Democrático de Direito em Jürgen Habermas”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i> , abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2	TCE MG

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“A prescritibilidade do direito da Administração ao ressarcimento”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“Contratações directas (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho 2011, v. 79, n. 2</i>	TCE MG
“Regras de final de mandato: orientações aos governos estaduais e municipais”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / Edição especial ano XXIX</i>	TCE MG
“Fim de mandato e eleições: exigências fiscais”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / Edição especial ano XXIX</i>	TCE MG
“Período suspeito ou despesa suspeita? A LRF e a vedação de aumento de gastos no período pré-eleitoral”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / Edição especial ano XXIX</i>	TCE MG
“Limites e possibilidades da revisão da remuneração de servidores em ano eleitoral”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / Edição especial ano XXIX</i>	TCE MG
“Cancelamento da súmula 102 beneficia câmaras municipais”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 72 – 31 out 2011</i>	TCE MG

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Decisão normativa regulamenta prescrição no Tribunal de Contas”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78 – 15.fev 2012</i>	TCE MG
“Concurso garante direitos iguais para quem quer ser servidor”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Plano de saneamento básico: obrigação legal”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“E-mail como prova no processo”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dezembro 2009</i>	TCE SC
“A Utilização da ADPF como Meio de Declaração de Inconstitucionalidade de Ato Normativo Municipal ante a Constituição Federal”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008</i>	TCM CE
“Súmula Vinculante nº 3 do STF – Mudança à visa”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“As subcontratações nas licitações públicas (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Breves considerações sobre a contratação direta de instituições de pesquisa”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“O custeio dos serviços prestados por empresas concessionárias (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“A utilização da ADPF como meio de declaração de inconstitucionalidade (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Teoria do órgão e jurisdição administrativa (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“O Empréstimo da Ata de Registro de Preços”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“A Natureza Jurídica do Abono de Permanência (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Prescrição no Âmbito dos Tribunais de Contas”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O Contraditório e a Invalidação de Ato Administrativo (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Contratação de Serviços Advocatícios para Defesa de Gestores Públicos”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“O Princípio do Concurso Público e a Evolução dos Precedentes Jurisprudenciais”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Revisão de jurisprudência”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia., n. 34, novembro 2008</i>	TCE BA
“Processos de aposentadorias”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia., n. 34, novembro 2008</i>	TCE BA
“Consultor jurídico do TCE ministra palestra na Escola de Governo”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR
“Instruções normativas detalham as prestações de contas de 2007”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dezembro de 2007 a março de 2008, ano 38</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Transferências voluntárias do início ao fim”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2009 n. 167, ano 39</i>	TCE PR
“Emenda constitucional impõe redução de gastos às câmaras municipais”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, janeiro a março de 2010, n. 170</i>	TCE PR
“Padronização de Contas Públicas: TCM GO garante avanços importantes”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Servidor aposentado perde o vínculo com o cargo efetivo”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Profissional de saúde deve optar por um único cargo da área, na administração municipal”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Prefeitura pode saldar dívida da Câmara com previdência e descontar no duodécimo”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Dinheiro usado para custear plano de saúde de servidores do Legislativo é considerado gasto com pessoal”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: LEGISLAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
Verba indenizatória do contrato temporário”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“Progressão para professor estadual é válida”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010</i>	TCE GO
“A Inconstitucionalidade da Cobrança do ICMS na Importação de Bens para Consumo Próprio”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 45 jul/agosto 2009</i>	TCE RR
“Contabilidade Pública: Ênfase e Análise de Balanço e Demonstrativo da LRF”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 45 jul/agosto 2009</i>	TCE RR

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Os tribunais de contas e a Modernização Institucional”	<i>TCMRJ n. 41, mai/2009</i>	TCM RJ
“TCMRJ Em Pauta” (modernização)	<i>TCMRJ n. 48, set/2011</i>	TCM RJ
“Programa de Modernização dá novos passos”	<i>TCMRJ n. 49, jan/2012</i>	TCM RJ
“Curso de Relacionamento Interpessoal agrada a servidores”	<i>TCMRJ n. 49, jan/2012</i>	TCM RJ
“Biblioteca em novo espaço físico e virtual”	<i>TCMRJ n. 49, jan/2012</i>	TCM RJ
“A importância do intercâmbio na modernização dos Tribunais de Contas”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ
“Programa de Modernização do (...) Controle Externo (...)”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ
“A importância do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão em Tribunais de Contas”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ
“A experiência do TCU no uso do planejamento estratégico: importância e desafios”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ
“Comunicação institucional e a interação com a sociedade: a experiência de Mato Grosso”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ
“Portal Nacional: o caminho da convergência (...)”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Breve avaliação do Programa de Modernização dos TCS”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCM RJ
– “Reunião de Salvador define implantação das Auditorias”	<i>TCE Estado de Sergipe (...) n. 29, jul/ago 2007</i>	TCE SE
– “Servidores conhecem novo sistema de informática (...)”	<i>TCE Estado de Sergipe (...), n. 47 jan/ 2010</i>	TCE SE
“Arquivo geral do TCE passa por processo de digitalização”	<i>TCE Estado de Sergipe (...), n. 47 jan/ 2010</i>	TCE SE
“Benefícios do Promex são visíveis no TCE”	<i>TCE Estado de Sergipe, n. 52 nov/2010</i>	TCE SE
“Campos Neto é empossado conselheiro do Tribunal”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed.16, jun/2009</i>	TCE MT
“Tribunal de Mato Grosso já utiliza 20 dos 25 aspectos de TI sugeridos pelo Promoex”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed.16, jun/2009</i>	TCE MT
“TCE apresenta sistemas em Encontro Técnico Nacional”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 20, out/2009</i>	TCE MT
“Semana da Jornada Técnica teve 85% de aprovação”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 20, out/2009</i>	TCE MT
“Tribunal de Contas investe em Tecnologia da Informação”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 20, out/2009</i>	TCE MT
“Valter Albano é eleito para a Presidência (...)”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 21, out/2009</i>	TCE MT
“Mudanças no Sistema Aplic já vigoram”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 23, jan/ 2010</i>	TCE MT
“Gestão de Valter Albano consolida planejamento”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 23, jan/ 2010</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Plano Estratégico tem 53 ações já concluídas”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 29, jul/2010</i>	TCE MT
“Para Valter Albano, o ano de 2010 foi uma combinação de celeridade com qualidade”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 33, dez/2010</i>	TCE MT
“Novo leiaute do Aplic fortalece os controles externo e interno da administração pública”	<i>Da sua conta – Informativo mensal (...), ed. 33, dez/2010</i>	TCE MT
“Criação da Secex Atos de Pessoal fortalece ação do TCE”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral – Ago/2010</i>	TCE MS
“Comitê Técnico ajuda a modernizar o TCE”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral – Ago/2010</i>	TCE MS
“Valter Albano diz que 2010 foi marcado por celeridade e qualidade”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral – dez/2010</i>	TCE MS
“Salto de qualidade na fiscalização de obras públicas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral – dez/2010</i>	TCE MS
“TCE-MT consolida gestão planejada”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral – out/2011</i>	TCE MS
“Passos decisivos de uma revolução cultural no TCE-MT”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009.</i>	TCE MT
“Comunicar é preciso, sempre”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009.</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Modernização da gestão: A trajetória do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009.</i>	TCE MT
“Melhorias alcançadas pelo TCE-MT a partir do Gespública”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009.</i>	TCE MT
“Modernização do Tribunal é destaque (...) na TV Alerj”	<i>TCERJ Notícia, n. 72, jan/abr, 2012</i>	TCE RJ
“Plano Estratégico: Software apresentado no TCE-RJ facilita acompanhamento”	<i>TCERJ Notícia, n. 73, mai/jul, 2012</i>	TCE RJ
“TCE recebe Encontro Nacional dos Tribunais de Contas”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Informativo n. 70, dez/2008</i>	TCE TO
“Seminário sobre Gestão Pública” (modernização)	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Informativo n. 72, ago/2009</i>	TCE TO
“Gestores e Servidores participam de treinamento do Sicap”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Informativo n. 72, ago/2009</i>	TCE TO

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE está de site novo”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Informativo n. 72, ago/2009</i>	TCE TO
“Comitê Estratégico apresenta metas alcançadas (...)”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set/2012</i>	TCE TO
“Promoex possibilita compra de software que moderniza ações dos tribunais de contas”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set/2012</i>	TCE TO
“Projeto de Mapeamento e redesenho pretende eliminar retrabalho e aperfeiçoar serviço do TCE/TO”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set/2012</i>	TCE TO
“TCE/TO vence Prêmio Nacional de Comunicação (...)”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 81, set/2012</i>	TCE TO
“Tribunal apresenta novidade na consulta virtual de processos”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul/2012</i>	TCE TO
“TCE tem novo sistema de fiscalização”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
- “A imprescindibilidade da assinatura eletrônica (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG
“As Ouvidorias Públicas no contexto de um novo modelo de governança”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG
“Tribunal apresenta o Sicom”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3</i>	TCE MG
“Sicom antecipa nova era no controle externo em Minas”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“Sistemas são apresentados a servidores da ALMG”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“Tribunais aprovam recursos para o IRB”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
Servidora lança livro sobre fiscalização em gestão ambiental”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG
“Encontros em Porto Alegre têm representantes de MG”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71 – 15 out 2011</i>	TCE MG



Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
Editorial: “Novos métodos e sistemáticas”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 72 – 31 out 2011</i>	TCE MG
“Novo sistema de contas municipais (...) primeira etapa”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 78 – 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Área técnica faz balanço de trabalho de 2011”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 78 – 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Iniciado redesenho dos (...) processos de controle externo”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, mar/2009</i>	TCE SC
“Concluída (...) projeto de redesenho de processos”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, jun/2009</i>	TCE SC
“Promoex: instrumento para a melhoria da fiscalização (...)”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dez/2009</i>	TCE SC
“Concluídas (...) fases do projeto de revisão de processos”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dez/2009</i>	TCE SC
“25º Congresso reúne representantes da América Latina e da Europa”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dez/2009</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Plano de Diretrizes define ações para serem executadas (...)”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 8, set/2010.</i>	TCE SC
“TCE/SC empossa 38 auditores fiscais de controle externo”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 8, set/2010.</i>	TCE SC
Relatório de Gestão – Tribunal de Contas de Santa Catarina 2007-2010 (...) do conselheiro José Carlos Pacheco	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 8, set/2010.</i>	TCE SC
“Concluído o projeto do redesenho: fiscalização passa a trabalhar com técnicas e métodos mais avançados”	<i>Informativo Órgão oficial (...) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 68 maio/jun de 2010.</i>	TCM CE
“Ainda existe concerto”	<i>Informativo Órgão oficial (...) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, n. 69 jul/ago 2010</i>	TCM CE
“Avanços em Tecnologia da Informação reconhecidos com mais dois prêmios”	<i>Informativo Órgão oficial (...) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, n. 69 jul/ago 2010</i>	TCM CE
“Comitiva de TC africano visita TCM”	<i>Informativo Órgão oficial (...) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, n. 69 jul/ago 2010</i>	TCM CE

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O Sistema de Informações Municipais (SIM) do TCM”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.</i>	TCM CE
“A Contribuição do Sistema de Informações Municipais (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.</i>	TCM CE
“Limitações Organizacionais e Possibilidade de Aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.</i>	TCM CE
“O Governo Eletrônico (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1.</i>	TCE CE
“Pregão para contratação de Bens e Serviços (...)”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1.</i>	TCE CE
“Encontro Nacional dos Tribunais de Contas”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 34, nov/2008</i>	TCE BA
“Pensões por meio eletrônico”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 34, nov/2008</i>	TCE BA



Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Modernização institucional”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 36, fev/mar 2009</i>	TCE BA
“Promoex promete modernizar os tribunais de contas (...)”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“Novos passos do Planejamento Estratégico”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“TCE abre portas para sociedade”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, abr/jun 2009, n. 168, ano 39.</i>	TCE PR
“Entidades representativas expõem seus pontos de vista”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, abr/jun 2009, n. 168, ano 39.</i>	TCE PR
“Na busca da Gestão Municipal eficiente”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, abr/jun 2009, n. 168, ano 39.</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Editorial: Tribunal do futuro”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, jan/mar 2010, n. 170</i>	TCE PR
“Um ano de conquistas”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, jan/mar 2010, n. 170</i>	TCE PR
“O Futuro chegou”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, jan/mar 2010, n. 170</i>	TCE PR
“Contas públicas brasileiras serão padronizadas”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, ed. 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Sistema desenvolvido pelo TCM GO começa a funcionar em Mato Grosso do Sul”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, ed. 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Editorial: O TCM aposta no futuro”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“De olho no futuro”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCM GO cria Secretarias de Controle Externo”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“TCM GO investe na modernização e no fortalecimento do controle externo”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“A modernização do TCM GO exigiu novo desenho da estrutura organizacional e de processos”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Planejamento Estratégico define caminhos para melhorias da gestão”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Investimento em tecnologia da informação agiliza e fortalece o controle externo”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“TCM GO realiza primeiro concurso geral de sua história”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações valoriza servidores”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Política de gestão de pessoas estimula desenvolvimento na carreira”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Avaliação de desempenho garante crescimento na carreira”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Acervo histórico do TCM GO é preservado com a digitalização de documentos”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Busca da eficiência nos julgamentos ganha força (...)”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Referência e Tecnologia”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Parceria com TCE MT intensifica busca pela qualidade no controle externo”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Governador Marconi Perillo conhece o projeto de modernização do TCM GO”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abril 2011</i>	TCM GO
“Editorial. Maturidade e modernidade”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010.</i>	TCE GO

Discurso-símbolo: MODERNIZAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Nova sede: um olhar para o futuro”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010.</i>	TCE GO
“Fiscalização de campo ganha apoio tecnológico”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010.</i>	TCE GO
“Contratações em 2010 priorizam comunicação, tecnologia da informação e capacitação”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010.</i>	TCE GO
“Auditoria Governamental terá normas para todo o Brasil”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, setembro / outubro 2010.</i>	TCE GO
“Autoridade e Autoridade”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008.</i>	TCE RR
“Toma posse nova turma de concursados”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 39 jul/agosto 2008.</i>	TCE RR

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“A importância social dos Tribunais de Contas na efetivação dos direitos fundamentais”	<i>Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga volume 5 Monografias vencedoras 2009 – Rio de Janeiro 2010</i>	TCM RJ
“Jurisdição dos Tribunais de Contas e aplicação de penalidades”	<i>Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga volume 5 Monografias vencedoras 2009 – Rio de Janeiro 2010</i>	TCM RJ
“Julgamentos das Cortes de Contas não podem ser tipificados como ‘Crime de Hermenêutica’”	<i>Prêmio Maurício Caldeira de Alvarenga volume 5 Monografias vencedoras 2009 – Rio de Janeiro 2010</i>	TCM RJ
“Supremo Tribunal Federal suspende a eficácia da Emenda Constitucional 40/2009-RJ em ADI proposta pela Atricon”	<i>TCMRJ n. 42, set/2009</i>	TCM RJ
“Conselho Nacional dos Tribunais de Contas”	<i>TCMRJ n. 43, jan/2010</i>	TCM RJ
“Potencialidades a desenvolver”	<i>TCMRJ n. 43, jan/2010</i>	TCM RJ
“As instituições de contas”	<i>TCMRJ n. 47, mai/2011</i>	TCM RJ
“Prefeito de Aracaju visita o Tribunal de Contas”	<i>TCE – (...) do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008</i>	TCE SE
“Presidente do STJ reconhece legitimidade do TCE/SE”	<i>TCE – (...) do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008</i>	TCE SE
“O TCE cumpre bem o seu papel”	<i>TCE – (...) do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008</i>	TCE SE
“A imagem do Tribunal (...) será preservada a qualquer custo”	<i>TCE (...) do Estado de Sergipe, n. 43, jul/ 2009</i>	TCE SE
“Tribunal de Contas do Estado. Uma história de 40 anos.”	<i>TCE (...) do Estado de Sergipe, n. 43, jul/ 2009</i>	TCE SE

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“TCE participa do 25º Congresso dos TCs do Brasil”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 jan/2010</i>	TCE SE
“Retrospectiva 2009 – TCE fecha mais um ano repleto de serviços prestados à sociedade”	<i>TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 jan/2010</i>	TCE SE
“Ulises Andrade, conselheiro do TCE”	<i>TCE (...) do Estado de Sergipe n. 52 nov/ 2010</i>	TCE SE
“Carta Magna completa 22 anos”	<i>TCE (...) do Estado de Sergipe n. 52 nov/ 2010</i>	TCE SE
“Dia Nacional dos Tribunais de Contas”	<i>TCE (...) do Estado de Sergipe n. 52 nov/ 2010</i>	TCE SE
“TCE recebe visita técnica de Moçambique”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed.12, fev/2009</i>	TCE MT
“TCE instala Ministério Público de Contas”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed.12, fev/2009</i>	TCE MT
“Pesquisa aponta: nível de satisfação (...) cresce em 6%”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed.12, fev/2009</i>	TCE MT
“Diretores de faculdades conhecem projeto do TCE”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed.12, fev/2009</i>	TCE MT
“Presidente vai à Câmara Federal defender CNTC”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 6, jun/2009</i>	TCE MT

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Presidente eleito do TCE visita dirigentes dos Poderes”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 22, nov/2009</i>	TCE MT
“Antonio Joaquim é eleito vice-presidente da Atricon”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 22, nov/2009</i>	TCE MT
“Mais de 5 mil jovens participaram do TCEstudantil”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 22, nov/2009</i>	TCE MT
“Nova Mesa Diretora do TCE-MT é empossada”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 23, jan/2010</i>	TCE MT
“Novo organograma fortalece área técnica do TCE-MT”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 23, jan/2010</i>	TCE MT
“Atricon quer atuação mais institucional”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Controle externo e Sistema de Freios e Contrapesos: competências e instrumentos”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 24, fev. 2010</i>	TCE MT
“Referência nacional: TCE premiado em cinco categorias”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral – Ago/ 2010</i>	TCE MS
“Qualidade e produtividade em 2 anos de Ministério Público de Contas”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral dez/ 2010</i>	TCE MS

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Auditores substitutos de conselheiros têm atuação expressiva no TCE-MT”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral dez/ 2010</i>	TCE MS
“Corregedoria fortalece atuação”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral dez/ 2010</i>	TCE MS
“A Competência dos Tribunais de Contas para julgar atos de gestão dos chefes do Poder Executivo Municipal”	<i>Revista TCE Mato Grosso – semestral dez/ 2010</i>	TCE MS
“Nós podemos fazer a diferença”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá: 2009</i>	TCE MT
“Ministério Público de Contas”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá: 2009</i>	TCE MT
“Ministério Público destaca parceria com o TCE-RJ”	<i>TCERJ Notícia, n. 57, mai/ago 2007</i>	TCE RJ
“STF reafirma prerrogativa dos conselheiros dos TCS”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, mai/ago, 2009</i>	TCE RJ
“2011: ano de novos projetos”	<i>TCERJ Notícia, n. 71, out/dez 2011</i>	TCE RJ
“Os tribunais de contas precisam se abrir para a sociedade”	<i>TCERJ Notícia, n. 73, mai/jul, 2012</i>	TCE RJ
“Os novos desafios dos tribunais de contas”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, jan/jun, 2011</i>	TCE RJ
“Controle Externo: ágil e inovador”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez/2008</i>	TCE TO

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
TCE de Portas Abertas	<i>Publicação avulsa</i>	TCE TO
TCE de Portas Abertas - Outra edição da mesma publicação avulsa e sem data sobre defesa institucional	<i>Publicação avulsa</i>	TCE TO
“A importância dos Tribunais de Contas para a Democracia”	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun/2011</i>	TCE PE
“O TCE e os Desafios do Brasil”	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun/2011</i>	TCE PE
“A importância do Tribunal de Contas para a Gestão Pública”	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun/2011</i>	TCE PE
“A importância dos Órgãos de Controle Externo”	<i>Revista do TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, v. 18, n.18, jun/2011</i>	TCE PE
Acontece – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, n. 78, jan/fev 2012	<i>Publicação avulsa</i>	TCE ES
“TCEMG em defesa das prerrogativas constitucionais das Cortes de Contas”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3</i>	TCE MG

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Colar do Mérito homenageia conselheiros de todo o Brasil”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71, 15 out 2011</i>	TCE MG
“TCE homenageia o sistema tribunais de contas”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 72, 31 out 2011</i>	TCE MG
Medalha Emílio Moura exalta qualificação técnica”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 72, 31 out 2011</i>	TCE MG
“Atricon aprova planejamento estratégico para seis anos”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78, 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Há 28 anos, a primeira Revista do TCE apresentou a história da Corte de Contas”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78, 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Pacheco, Wan-Dall e Herbst iniciam nova gestão”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, ma/2009</i>	TCE SC
“A história do Tribunal de Contas de Santa Catarina em vídeo”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, jun/2009</i>	TCE SC
“54 anos de fiscalização”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dez/2009</i>	TCE SC
“TCE/SC e Tribunal Administrativo de Moçambique fortalecem cooperação”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010.</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O Tribunal dia a dia”	<i>Informativo oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 68 mai/jun 2010.</i>	TCM CE
O Tribunal dia a dia”	<i>Idem, 69 jul/ago 2010</i>	TCM CE
“O futuro dos Tribunais de Contas no Brasil”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.</i>	TCM CE
“Origem, Evolução e Natureza Jurídica dos Tribunais de Contas”	<i>Fórum de Palestras – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará 2007-2008, Fortaleza: Gráfica BNB, 2008</i>	TCM CE
“O papel dos Tribunais de Contas na atual conjuntura política e econômica do país”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abr/2009, v. VII, n. 1.</i>	TCE CE
“A Constituição de 1988 e os tribunais de contas”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5, nov/2009</i>	TCE BA
“Atuação dos TCs nos 20 anos da Constituição Federal”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5, nov/2009</i>	TCE BA
“20 anos da Constituição Federal – A visão dos Tribunais de Contas do Brasil”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5, nov/2009</i>	TCE BA
“O Tribunal de Contas em 20 anos da Constituição Cidadã”	<i>Revista Gestão Pública e Controle Tribunal de Contas do Estado da Bahia v.2, n.5, nov/2009</i>	TCE BA

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Como o elo de uma corrente”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“Dois anos de muito trabalho”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“Exemplo de compromisso com o povo paranaense”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“Muitos desafios a enfrentar”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“Com toda a experiência”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR
“Estado democrático de direito”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, abr/jun 2009, n. 168, ano 39.</i>	TCE PR
“Prestação de contas na iniciativa privada”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR, abr/jun 2009, n. 168, ano 39.</i>	TCE PR
“Tribunais de Contas têm competência constitucional para julgar atos de gestão dos prefeitos”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Vice-presidente do STF reafirma independência dos Tribunais de Contas”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO

Discurso-símbolo: DEFESA INSTITUCIONAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“STF nega pedido de liminar a ex-prefeito de Catalão e mantém decisão do TCM GO”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, edição 264, set/out 2010</i>	TCM GO
“Ministério Público de Contas destaca avanços do TCM GO”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. N. 1, abr/2011</i>	TCM GO
“Ampecon realiza fórum nacional em Manaus”	<i>Prestando Contas – Jornal do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, n. 45 jul/ago 2009</i>	TCE RR
“Primeira Procuradora de Contas do TCE/AP foi empossada”	<i>TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dez/2011.</i>	TCE AP

Discurso-símbolo: TRANSPARÊNCIA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Transparência do Orçamento Governamental dos Países: (...) associação entre IAO, IFDH, PIB e IPSAS”	TCMRJ n. 40, jan/2009	TCM RJ
“Lei de Acesso à Informação: avanço da democracia e fortalecimento da transparência pública”	TCMRJ n. 51, ago/2012	TCM RJ
“Lei de Acesso à Informação”	TCMRJ n. 51, ago/2012	TCM RJ
“Tribunais de Contas discutem Lei de Acesso à Informação”	TCMRJ n. 51, ago/2012	TCM RJ
“TCE/ES faz 55 anos”	TCMRJ n. 51, ago/2012	TCM RJ
“Lei de Acesso à Informação: uma conquista da cidadania”	TCMRJ n. 51, ago/2012	TCM RJ
“Acesso à Informação: ferramenta indispensável para o controle social”	TCMRJ n. 51, ago/2012	TCM RJ
“Reinado Moura é eleito para o biênio 2009/2011”	TCE - Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008	TCE SE
“TCE mostra relatório do terceiro trimestre”	TCE - Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, n. 41, nov/dez 2008	TCE SE
“Prioridade na comunicação dá maior transparência às ações do Tribunal”	TCE Tribunal de Contas do Estado de Sergipe n. 47 jan/2010	TCE SE
“Transparência sem precedentes com Portal do Cidadão”	Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso – ed.12, fev/2009	TCE MT

Discurso-símbolo: TRANSPARÊNCIA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Transparência agora é Lei”	Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed.16, jun/2009	TCE MT
“Link da Corregedoria do TCE dá mais transparência aos processos internos”	Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul/2010	TCE MT
“Comunicação: Tribunais de Contas debatem no Rio os caminhos da transparência”	TCERJ Notícia, n. 71, out/dez 2011	TCE RJ
“Transparência: TCE-RJ se adapta à Lei de Acesso à Informação”	TCERJ Notícia, n. 73, mai/jul, 2012	TCE RJ
“Portal dá transparências aos gastos do TCE”	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez/2008	TCE TO
“Evento referente à Lei de Acesso à Informação termina com elaboração da Carta (...) aos Tribunais de Contas”	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul/2012	TCE TO
“TCE Notícia conquista novamente primeiro lugar em categoria do Prêmio Nacional de Comunicação e Justiça”	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul/2012	TCE TO
“Carlos Ranna propõe pacto para construir um novo Tribunal”	Acontece – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, n. 78, jan/fev 2012	TCE ES
“Ele quer a corte mais próxima da sociedade”	Acontece – Informativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, n. 78, jan/fev 2013	TCE ES

Discurso-símbolo: TRANSPARÊNCIA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Lançado o Diário Oficial de Contas”	Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3	TCE MG
“Artigo: Transparência com responsabilidade”	Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71, 15 out 2011	TCE MG
“Seminário (...) recomenda transmissão das sessões plenárias”	Idem	TCE MG
“Artigo: Transparência”	Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 72, 31 out 2011	TCE MG
“Tributo à transparência”	Idem	TCE MG
“Projeto Conhecer aproxima Tribunal de Contas da população”	Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78, 15 fev 2012	TCE MG
“Tribunal de Contas amplia comunicação institucional”	Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78, 15 fev 2013	TCE MG
“Destaques para ações que buscam a transparência, a parceria e o aperfeiçoamento das atividades de controle externo”	Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, mar/2009	TCE SC
“Publicado sexto número da série ‘Para onde vai o seu dinheiro’”	Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, jun/2009	TCE SC

Discurso-símbolo: TRANSPARÊNCIA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Transparência e controle em tempos de crise é tema de palestra”	Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dez/2009	TCE SC
“Trabalho do Tribunal avaliado como referência nacional de transparência”	Informativo (...) de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 69 jul/ago/ 2010	TCM CE
“Imagem do TCM motiva pesquisa”	Informativo (...) de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 69 jul/ago/ 2010	TCM CE
“Secretaria Geral: em busca da transparência e da eficiência”	Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.	TCM CE
“Convênios – Utilização e Transparência na Execução”	Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.	TCM CE
“A regulação contábil (...) de Parcerias Público-Privadas (...)”	Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1.	TCM CE
“Sessões do Tribunal passam a ser transmitidas pela televisão”	Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dez/2007 a mar/2008	TCE PR
“TCE é elogiado pela clareza com que disponibiliza suas informações”	Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, n. 163 dez/2007 a mar/2009	TCE PR

Discurso-símbolo: TRANSPARÊNCIA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Nova lei complementar traz mais transparência aos gastos públicos”	Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, jan/mar 2010, n. 170.	TCE PR
“TCM fortalece canal de comunicação com a sociedade”	TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, n. 1, abr/2011	TCE GO
“A transparência na administração pública”	Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, set/ou 2010	TCE GO
“Tribunal de Contas do Estado do Amapá presta contas de suas ações no ano de 2011”	TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dezembro 2011.	TCE AP



Discurso-símbolo: CIDADANIA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Cidadania e Direitos Humanos”	<i>TCMRJ n. 47, maio de 2011</i>	TCM RJ
“TCM/BA: 40 anos a serviço da cidadania”	<i>TCMRJ n. 49, janeiro de 2012</i>	TCM RJ
“Plano Estratégico Gestão: 2010-2011 – Tribunal de Contas de Mato Grosso – 41 Instrumento de Cidadania”	<i>Publicação Avulsa</i>	TCE MT
“Classificação de Irregularidades: Critérios para as Decisões sobre as Contas Anuais”. 3ª ed. 2011”	<i>Publicação Avulsa</i>	TCE MT
“Ética e moralidade pública”	<i>TCERJ Notícia, n. 59, jan/abr 2009</i>	TCE RJ
“Moralidade e política”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, mai/ago 2009</i>	TCE RJ
“A educação fiscal e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, vol. 3, n.1, jan/jun 2008</i>	TCE RJ
“Agenda Cidadã”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez/2008</i>	TCE TO
“Ensino a distância foca cidadania”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo n. 70, dez/2008</i>	TCE TO
“Da reserva do possível e da proibição de retrocesso social”	<i>Revista do TCE Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, jul/ago/set 2010, v. 76, n. 3</i>	TCE MG
“Ouvidoria iniciou atividades em 8 de junho”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 5, dez/2009</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: CONTROLE SOCIAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“ONGs, parceria pelo diálogo com a sociedade”	<i>TCMRJ n. 43, jan/2010</i>	TCM RJ
“O Estado gestor e a cidadania”	<i>TCMRJ n. 46, jan/2011</i>	TCM RJ
“Controle popular nas Contas Públicas: mais que uma possibilidade real, um direito”	<i>TCMRJ n. 46, jan/2011</i>	TCM RJ
“TCMRJ participa de capacitação em Teresópolis”	<i>TCMRJ n. 47, mai/2011</i>	TCM RJ
“O controle do controle”	<i>TCMRJ n. 48, set/2011</i>	TCM RJ
“Tribunal valida objetivos do Plano Estratégico de 2009”	<i>Da Sua Conta - Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso – edição 12, fev/2009</i>	TCE MT
“A importância das ouvidorias públicas foi debatida em evento”	<i>Da sua Conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 20, out/2009</i>	TCE MT
“Atuação do TCE é reconhecida no Consciência Cidadã”	<i>Da sua conta – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 22, nov/2009</i>	TCE MT
“Denúncias à Ouvidoria do TCE aumentam”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, edição 23, jan/2010</i>	TCE MT
“Processo de denúncia tem prioridade em julgamentos”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 29, jul/2010</i>	TCE MT
“Auditoria informatizada amplia controle social em MT”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral, mar/2009</i>	TCE MT
“Resultados concretos na atuação da Ouvidoria de Contas”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral, dez/2010</i>	TCE MT
“Controle Social – Utopia, panaceia ou compromisso democrático?”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Curitiba: 2009</i>	TCE MT



Discurso-símbolo: CONTROLE SOCIAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O uso de novas tecnologias pelo TCE-MT estimula o controle social e fortalece o controle externo”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009</i>	TCE MT
“O controle social e sua interface com os Tribunais de contas: A experiência do TCE-MT”	<i>A era do cidadão – A experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: 2009</i>	TCE MT
“Tribunal assina acordos inéditos entre órgãos públicos no Estado do Rio”	<i>TCERJ Notícia, n. 63, mai/agos, 2009</i>	TCE RJ
“A auditoria da ética: nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, vol. 3, n.1, jan/jun de 2008</i>	TCE RJ
“O controle social e as denúncias nos tribunais de contas”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v. 36, jan/dez 2010</i>	TC DF
“Ouvidoria abre novo canal de comunicação”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78, 15 fev 2012</i>	TCE MG
“Informação e controle social”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, mar/2009</i>	TCE SC
“Controle público: (...) para atuação do controle social”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, mar/2009</i>	TCE SC
“Informação e controle social”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, jun/2009</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: CONTROLE SOCIAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Seminário debate a comunicação como instrumento de controle social”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, set/2010</i>	TCE SC
“Firmado convênio para realização de mais um curso sobre controle social”	<i>Informativo Órgão oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 69 jul/agos2010</i>	TCM CE
“A Atuação da Escola de Contas e Gestão do TCM-CE no Fortalecimento do Controle Social”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.</i>	TCM CE
“Gestão de Qualidade nos Serviços das Entidades Fiscalizadoras Superiores – Controle Social como instrumento de melhoria contínua da qualidade”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008.</i>	TCM CE
“Controle social das Políticas Públicas no Brasil”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE
“Fortalecendo a Democracia (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n. 1</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: CONTROLE SOCIAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Capacitação para Jornalistas”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, jan/mar 2010, n. 170</i>	TCE PR
“Planejar para fortalecer o controle externo e o controle social”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, ed.264, set/out 2010</i>	TCM GO
“TCM fortalece o controle social com implantação do Portal do Cidadão”	<i>TCM Goiás – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, n. 1, abr/2011</i>	TCM GO
“Tribunal de Contas do Amapá lança Ouvidoria”	<i>TC Expresso – Informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dez/2011</i>	TCE AP
“Associações de Itaquera buscam informações sobre as obras fiscalizadas pelo TCM na região”	<i>TCM Informativo - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 45, nov/2010</i>	TCM SP

<b>CONTROLE INTERNO</b>		
<b>Título da matéria</b>	<b>Publicação</b>	<b>Órgão</b>
“A importância do Controle Interno na gestão das Câmaras Municipais”	<i>TCMRJ n. 40, jan/2009</i>	TCMRJ
“A atuação da Controladoria Geral do Município em relação a obras”	<i>TCMRJ n. 50, mai/2012</i>	TCMRJ
“Controle Interno na administração pública”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abr/2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“O controle interno e sua importância na administração pública”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, jul/ago de 2007</i>	TCE SE
“Encontro de controladores internos em Salvador”	<i>TCE Estado de Sergipe Tribunal de Contas n. 29, jul/ago de 2007</i>	TCE SE
“Controle interno é tema de capacitação para servidores”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 24, fev/2010</i>	TCE MT
“Como preencher vagas da Unidade de Controle Interno”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral – mar/ 2009</i>	TCE MT
“Consórcios também têm que ter unidade de controle interno”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral – Ago/2010</i>	TCE MT
“Vedação a acúmulo da função de gestor e de controlador interno”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral – Ago/2010</i>	TCE MT
“Controle interno”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral dez/2010</i>	TCE MT
“O Controle Interno será fortalecido com a criação da Controladoria Geral”	<i>Revista TCE Mato Grosso, publicação semestral out/2011</i>	TCE MT

<b>CONTROLE INTERNO</b>		
<b>Título da matéria</b>	<b>Publicação</b>	<b>Órgão</b>
“Dúvidas sobre o controle interno são esclarecidas pelo Tribunal”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71, 15 out 2011</i>	TCE MG
“Servidores debatem auditoria interna em Brasília”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 71, 15 out 2011</i>	TCE MG
“Editorial: Ao controle interno”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, abr/jun/2009, n. 168, ano 39</i>	TCE PR
“Como economizar os recursos públicos”	<i>Informe - Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, ed.64, set/out 2010</i>	TCE GO
“O modelo de administração refletido no seu sistema de controle interno”	<i>TC Expresso, informativo trimestral n. 2, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, dez/2011</i>	TCE AP

<b>Discurso-símbolo: RESPONSABILIDADE FISCAL</b>		
<b>Título da matéria</b>	<b>Publicação</b>	<b>Órgão</b>
“10 Anos: LRF é festejada como ‘patrimônio da sociedade brasileira’”	<i>Revista TCE Mato Grosso – Publ. semestral – Ago/2010</i>	TCE MT
“TCE promove seminário sobre responsabilidade fiscal em ano eleitoral”	<i>TCERJ Notícia – n. 60, maio/ago/ 2008</i>	TCE RJ
“Lei de Responsabilidade Fiscal: Realidade ou Ficção?”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, n. 72, ago/2009.</i>	TCE TO
“A representação federativa como condição de eficácia da LRF” (responsabilidade fiscal)	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 36, jan/dez 2010</i>	TC DF
“Entrevista: Selene Peres Nunes – Coordenadora-Geral Substituta de Normas de Contabilidade Aplicada à Federação da Secretaria do Tesouro Nacional”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais / Edição especial ano XXIX</i>	TCE MG
“Editorial: Responsabilidade fiscal e ano eleitoral”	<i>Contas de Minas – Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais n. 78, 15 fev/2012</i>	TCE MG
“LRF: 10 anos de avanços. E muitos desafios pela frente”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, set/2010</i>	TCE SC
“Regras para o final do mandato na Lei de Responsabilidade Fiscal”	<i>Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará n. 18, 2007/2008</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: RESPONSABILIDADE FISCAL		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Responsabilidade fiscal: uma obra inacabada”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“A Lei de Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento do Capital Social”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Renúncia de receita: repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal”	<i>Revista Controle. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, abril, 2009, v. VII, n. 1</i>	TCE CE
“Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Avanços e Recuos”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n.</i>	TCE CE
“Lei de Responsabilidade Fiscal: art. 16 (...)”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n.</i>	TCE CE
“Relativizando o Parágrafo Único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal”	<i>Revista Controle Tribunal de Contas do Estado do Ceará, setembro 2010, v. VIII, n.</i>	TCE CE

Discurso-símbolo: COMBATE À CORRUPÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“O papel dos tribunais de contas no combate à corrupção”	<i>TCMRJ n. 41, mai/2009</i>	TCM RJ
“A Constituição e a Lei da Ficha Limpa”	<i>TCMRJ n. 47, mai/2011</i>	TCM RJ
“O papel dos tribunais de contas no combate à corrupção”	<i>TCMRJ n. 41, mai/2009</i>	TCM RJ
“TCMRJ apoia combate à corrupção”	<i>TCMRJ n. 48, set/2011</i>	TCM RJ
“O Laboratório de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (...) e as Técnicas Operacionais da Atividade de Inteligência”	<i>TCMRJ n. 51, agos/2012</i>	TCM RJ
“Construção de praça em Tapurah é suspensa”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 16, jun/2009.</i>	TCE MT
“As seis faces da corrupção”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 23, jan/2010</i>	TCE MT
“Controle Público e o Combate à Corrupção: Uma visão jurídica-institucional”	<i>DA SUA CONTA – Informativo mensal do Tribunal de Contas de Mato Grosso, ed. 33, dez/2010</i>	TCE MT
“Lei acrescenta novos valores para a própria democracia, diz idealizador da Ficha Limpa”	<i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – Informativo, n. 86, jul/2012</i>	TCE TO
“TCEMG e TCU são parceiros no combate à corrupção”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG
“Campanha contra a corrupção: uma ideia que deu certo”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 2, março 2009</i>	TCE SC
“TCE/SC participa de ato pelo Dia Internacional de Combate à Corrupção”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, junho 2009</i>	TCE SC
“Ficha Limpa”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina n. 8, setembro 2010.</i>	TCE SC

Discurso-símbolo: LICITAÇÃO		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Licitação só pode ocorrer depois de assinado convênio”	<i>Revista TCE Mato Grosso (semestral, mar/2009)</i>	TCE MT
“Contratação de empresa de agente político, quando única na cidade”	<i>Revista TCE Mato Grosso (semestral, dez/2010)</i>	TCE MT
“Dispensa ou inexigibilidade de licitação para compras, obras e serviços em consórcios públicos”	<i>Revista TCE Mato Grosso (semestral, dez/2010)</i>	TCE MT
“Recurso adesivo na Licitação”	<i>Revista TCE Mato Grosso (semestral, dez/2010)</i>	TCE MT
“Serviços públicos só podem ser concedidos por licitação”	<i>Controle Publicação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, n. 3, jun 2009</i>	TCE SC
“Procedimentos licitatórios disponíveis na internet”	<i>Revista do Tribunal de Contas PR – Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, Curitiba, jan/mar de 2010, n. 170.</i>	TCE PR
“Licitação da Sefaz para registro de preços de software suspensa por cautelar”	<i>Notícias TCE – Órgão Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás n. 55, Goiânia, set/out 2010.</i>	TCE GO

Discurso-símbolo: ÉTICA		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Carta a um amigo”	<i>TCMRJ n. 40, janeiro 2009</i>	TCM RJ
“Ética e moralidade pública”	<i>TCERJ Notícia – n. 59, jan / abr 2009</i>	TCM RJ
“Controle da ética na era do risco”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, volume 3, número 1, jan/jun de 2008</i>	TCM RJ
“A auditoria governamental e o controle social”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, volume 3, número 1, jan/jun de 2008</i>	TCM RJ
“A auditoria da ética: nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social”	<i>Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, volume 3, número 1, jan/jun de 2008</i>	TCM RJ
“Sobre o nepotismo uma reflexão sobre moralidade e moralismo”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília, v. 34, jan/dez 2008</i>	TC DF
“Prolegômenos à Ética Ocidental”	<i>Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out/nov/dez 2009, v. 73, n.4</i>	TCE MG
“Artigo: Convergência pela Sociedade”	<i>Informe TCE – Informativo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, n. 36, fev/mar 2009</i>	TCE BA
“Artigo: Ética na publicidade de Atos Oficiais”	<i>Revista do Tribunal de Contas – Estado do Paraná, jan/mar 2009 n. 167</i>	TCE PR

Discurso-símbolo: ACCOUNTABILITY		
Título da matéria	Publicação	Órgão
“Papel do contador, transparência e <i>accountability</i> em organizações não governamentais: um estudo de caso no RJ”	TCMRJ n. 41, maio de 2009	TCM RJ
“A Atuação da Escola de Contas e Gestão do TCM-CE no Fortalecimento do Controle Social”	Revista do TCMCE n. 18, 2007/2008.	TCM CE
“A Denúncia no âmbito do Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de <i>accountability</i> ”	Revista Gestão Pública e Controle TCMBA v.2, n.5, nov./2009	TCM BA