

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

CRISTIANO COELHO PIRES

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E *ACCOUNTABILITY*: O CASO DO TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO**

JUIZ DE FORA
2021



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

CRISTIANO COELHO PIRES

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E *ACCOUNTABILITY*: O CASO DO TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO**

Dissertação apresentada como requisito
para obtenção do título de Mestre do
Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais da Universidade
Federal de Juiz de Fora.

**Orientadora: Doutora Christiane
Jalles de Paula**

JUIZ DE FORA

2021

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pires, Cristiano Coelho.

Mudança Institucional e Accountability: O caso do Tribunal de Contas da União / Cristiano Coelho Pires. -- 2021.

106 f.

Orientadora: Christiane Jalles de Paula

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2021.

1. Mudança Institucional. 2. Tribunal de Contas da União. 3. Accountability horizontal. 4. Instituições de controle. I. de Paula, Christiane Jalles, orient. II. Título

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que me deram à vida
À minha irmã, com quem dei os primeiros passos na vida
À minha amada esposa, com quem partilho tudo na vida
Às minhas filhas para as quais dedico cada respiro na vida.

AGRADECIMENTO

Quando comecei o Mestrado, em 2019, não havia pandemia, morava em Juiz de Fora, não tinha filhas e havia acabado de sair do emprego na iniciativa privada. Agora, chego ao final do Mestrado, em 2021, em meio à pandemia do Covid-19, morando em Sete Lagoas, com duas filhas e trabalhando no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Tudo é diferente. A única coisa que não mudou, do início ao fim, foi a presença e amor da mulher mais linda do mundo ao meu lado. À você, Letícia Cristina, toda minha homenagem e afeto.

Aos meus pais, Cristina e Braz, e à minha irmã, Karina, meu carinho por todo incentivo, presença e amor. Na família aprendi a amar e, por isso, nessa extensão do parágrafo, louvo ao Deus-Amor, criador de todas as coisas e fonte eterna de Misericórdia, e à Santa Terezinha, pois foi no dia 01 de outubro que iniciei a jornada de ingresso no Mestrado, com a prova escrita, e é o dia que também a encerro.

À minha orientadora, Christiane, minha gratidão pela paciência, instruções e leveza no processo de preparação do tema e escrita.

Ao Jorge e ao Charles, minha reverência, pois mesmo sendo tão relevantes no cenário acadêmico nacional, se fizeram próximos, solícitos e cheios de humildade, aquela que para mim é a maior virtude.

Agradeço aos amigos de caminhada, amigos dos quais absorvo um pouquinho de cada um para ser quem sou. Gosto muito de uma frase que diz “Somos formados pelos livros que lemos, viagens que fazemos e pessoas que amamos”. Aos amados amigos do Stella Matutina, do Apogeu, do BDMS, da UFJF, dos Focolares e do JMC minha gratidão. Aos amigos da 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de Sete Lagoas, minha admiração pela dedicação e empenho em prol da Justiça.

Aos parentes Coelho, Pires e Pereira minha alegria em colocar nossos sobrenomes entre os Mestres da excelente Instituição pública que é a Universidade Federal de Juiz de Fora, instituição que frequentei por 7 anos como estudante, frequento e frequentarei sempre como cidadão, porque é pública e é de todos!

Por fim, agradeço à FAPEMIG, pela bolsa de estudo do interregno entre a saída da iniciativa privada e o ingresso no serviço público.

“O homem político, o cidadão, se é alguém que crê, traduz nas obras públicas a sua fé: ou seja, faz delas o terreno experimental da justiça e da caridade, para a produção do bem comum” *Igino Giordani, Il popolo di Dio in cammino*, 1967, p. 170

RESUMO

PIRES, Cristiano Coelho. Mudança Institucional e *Accountability*: O caso do Tribunal de Contas da União. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), Universidade Federal de Juiz de Fora, 2021.

Este trabalho reflete acerca das mudanças institucionais pelas quais passou o Tribunal de Contas da União (TCU). O referencial teórico desta pesquisa são os estudos sobre *accountability* e institucionalismo histórico. Consideramos aqui o TCU como a mais antiga instituição de *accountability* horizontal do Estado brasileiro. Como metodologia o estudo realizou uma abordagem qualitativa, examinou os Anais da Assembleia Nacional Constituinte e as resoluções do TCU e utilizou a análise de discurso para analisá-los. O ponto de inflexão na centenária história institucional da Corte de Contas foi a Constituição de 1988 que redesenhou as atribuições da instituição. Nossa primeira hipótese é que a ampliação de atribuições ocorreu a partir de um movimento de pressão liderado pelos próprios ministros do TCU e institucionalizado pelos Congressos dos Tribunais de Contas, encontro que reunia os membros dos Tribunais de Contas do país, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988. Esses atores, alguns egressos de mandatos eletivos, atuaram de forma coordenada nas Subcomissões da ANC 1987-1988 para participar do debate acerca da constituição e natureza do Tribunal de Contas e buscaram ampliar suas competências. Mas, trabalhamos com uma segunda hipótese: de que a positivação dessas mudanças na Constituição em 1988 produziram novos impulsos no sentido de o Tribunal reafirmar sua independência em relação aos outros poderes da República e isso ocorreu com o fortalecimento de seu corpo técnico, consolidado com a criação de uma Escola de Governo própria, voltada para o treinamento, capacitação e formação dos servidores e do público externo, o Instituto Serzedello Correa.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Mudança institucional; *Accountability* horizontal; Instituições de controle; Controle externo; Corte de Contas;

ABSTRACT

PIRES, Cristiano Coelho. Institutional Change and Accountability: The case of the Tribunal de Contas da União. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCSO), Universidade Federal de Juiz de Fora, 2021.

This work reflects on the institutional changes that the Federal Court of Accounts (TCU) went through. The theoretical framework of this research is the studies on accountability and historical Institutionalism. Here, we consider the TCU as the oldest institution of horizontal accountability in the Brazilian State. As a methodology, the study took a qualitative approach, examined the Annals of the National Constituent Assembly and the TCU resolutions, and used discourse analysis to analyze them. The turning point in the centenary institutional history of the Court of Auditors was the 1988 Constitution, which redesigned the institution's attributions. Our first hypothesis is that the expansion of attributions occurred from a pressure movement led by the TCU ministers themselves and institutionalized by the Congresses of the Courts of Auditors, a meeting that brought together the members of the Courts of Auditors in the country, in the National Constituent Assembly (ANC) from 1987-1988. These actors, some from elective mandates, acted in a coordinated manner in the 1987-1988 ANC Subcommittees to participate in the debate on the constitution and nature of the Court of Auditors and sought to expand their powers. But, we work with a second hypothesis: that the affirmation of these changes in the Constitution in 1988 produced new impulses towards the Court reaffirming its independence in relation to the other powers of the Republic and this occurred with the strengthening of its technical body, consolidated with the creation of its own School of Government, dedicated to the training, qualification and training of civil servants and the external public, the Serzedello Correa Institute.

Key Words: Federal Court of Accounts; Institutional change; Horizontal responsibility; Control institutions; External control; Cutting of Accounts;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÃO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY.....	20
CAPÍTULO 2 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: PERCURSO HISTÓRICO.....	32
2.1 O surgimento das instituições de controle no mundo.....	32
2.2 A criação do Tribunal de Contas no Brasil.....	36
CAPÍTULO 3 – O TCU NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988.....	46
3.1. O debate acerca da vitaliciedade.....	49
3.2 Os atores “de dentro” dos tribunais de contas na Assembleia Nacional Constituinte.....	54
CAPÍTULO 4 – AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO TCU.....	63
4.1 A primeira mudança: o critério de escolha dos ministros do TCU.....	63
4.2 A segunda mudança: formação do corpo técnico do TCU.....	69
CAPÍTULO 5 – A ROTINIZAÇÃO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL: A ESCOLA DE GOVERNO DO TCU (Instituto Serzedello Correa).....	73
CONCLUSÃO.....	84
ANEXO.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	101

INTRODUÇÃO

Antes da promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro não possuía instrumentos de controle orçamentário, financeiro ou social estruturados, isso porque os governos militares, que de 1964 a 1985 exerceram o Poder Executivo, restringiram ao mínimo a atuação do Legislativo nessa área (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Nesse período não havia um caixa único do Tesouro nacional, não se sabia o fluxo financeiro nas empresas estatais, tampouco se sabia a reserva disponível nas contas de seguridade social. Portanto, havia grande incerteza, possibilidades de fraudes, dificuldades de se ter dados construídos com transparência e quaisquer mecanismos de *accountability*.

Tais barreiras são compreendidas uma vez que o Brasil vivia um regime político autoritário. É sabido que a *accountability* é própria à democracia liberal representativa, pois esta pressupõe a repartição dos Poderes, criando estruturas de controles e contrapesos, o que resulta na supervisão e restrição do poder (SCHEDLER, 2004). É o que ocorreu no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, em que importantes marcos fiscais foram estabelecidos, com destaque para a estruturação do Orçamento e sua tríade legal, com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Deve-se destacar também a unificação do Caixa da União pelo Tesouro Nacional, juntando as movimentações da Administração Direta, estatais e Seguridade Social.

A Constituição de 1988 também redesenhou a estrutura de controle externo no Poder Legislativo, tendo o Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar, mas com independência funcional. O modelo de controle externo do TCU estabelecido na Constituição foi replicado pelas Assembleias Legislativas nos estados, na estruturação dos Tribunais de Contas Estaduais e Tribunais de Contas Municipais.

Entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo, cabe destacar a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a maior capacidade deste último para emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a

maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse tribunal. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 42)

O Tribunal de Contas da União é a agência de controle¹ mais antiga no Brasil, tendo sido criado em 1890 por Rui Barbosa (BENVINDO, 1992). Não obstante, a despeito da sua longevidade, o tribunal apenas passou a exercer efetivamente tal papel com as grandes mudanças institucionais que ocorreram próximo ao centenário da Corte de Contas. É o que destaca Luciano Brandão Alves de Souza (ministro do TCU entre 1977 e 1994) ao afirmar que “o texto de 1988 explicitou e acrescentou, significativamente, a abrangência e a qualidade, mais diversificada, das competências dos órgãos de controle externo. Em síntese, os Tribunais de Contas agora podem mais”. (BRANDÃO, 1989, p. 184) O então ministro, que confere aos Tribunais de Contas o epíteto de “guardião do Erário” (BRANDÃO, 1989, p. 183), ainda afirma que “as competências e atribuições da Corte reinscritas na nova Carta foram significativamente ampliadas e fortalecidas, graças à compreensão e ao espírito inovador dos Parlamentares Constituintes” (BRANDÃO, 1989, p. 174). Essa ampliação de competências, passando a abranger critérios de eficiência, eficácia e economicidade, também é destacada por Bruno Speck (2000), que afirma que

A partir da Constituição de 1988, um novo horizonte se abre para os órgãos de fiscalização financeira. A inclusão dos critérios de eficiência e de eficácia nas atribuições de controle do Tribunal oficializa uma situação que já estava se delineando, na prática, durante a década de 80. Nessa década, o Tribunal de Contas já havia realizado várias auditorias, que ultrapassavam os limites da verificação da lisura contábil e da legalidade dos gastos diante da legislação financeira. A nova Constituição fixou definitivamente a autoridade do Tribunal em realizar fiscalizações *in loco*, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, com respeito à realização operacional e ao impacto de determinados programas.

Durante os anos 90, o Tribunal de Contas realizou grandes esforços para implementar auditorias com essa finalidade de identificar pontos fracos nos modelos organizacionais de alguns programas. Além dos novos critérios de avaliação, o trabalho da instituição de controle muda também em relação a outros aspectos. Os resultados da averiguação agora não são mais principalmente a identificação de responsabilidades individuais, mas a detecção de erros sistêmicos. (SPECK, 2000, p. 209)

¹ O termo agência de controle foi conceituado por Guillermo O'Donnell dentro de *accountability* horizontal e será abordado adiante.

As fiscalizações e as auditorias *in loco* determinadas na Constituição de 1988 representaram a grande mudança na atuação da Corte de Contas, pois permitiu ultrapassar a verificação restrita aos documentos enviados pela Administração pública para passar a realizar uma avaliação sistêmica, além da avaliação contábil e orçamentária. Com a redação do Art. 71, IV, da Constituição Federal, o TCU passou a poder realizar “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” (BRASIL, 1988). Dessa forma inovou-se com a autorização da Corte de realizar o controle operacional, que vai ao encontro da economicidade apontada. BRANDÃO (1989) afirma que:

A inclusão, pela primeira vez, do controle operacional – medida altamente louvável – permitirá a avaliação do desempenho da gestão pública, não somente da legalidade, legitimidade e probidade de seus atos, como também da economicidade dos valores aplicados, comparando dispêndios efetivados e resultados colhidos (BRANDÃO, 1989, p. 176).

Essa ampliação das competências do Tribunal, pela via constitucional, está em acordo, no panorama mundial, com o terceiro tipo de *accountability*² ou terceira geração de regimes de auditoria:

The third generation audit regime was ushered in during the late 1960s, what we call the performance audit regime. The relative priorities of national audit offices shifted from the nearly exclusive focus on financial controls and compliance to the performance of agencies' programs. As the scope and expectations placed on the government grew, policymakers and publics alike began to clamor for assessments of the efficiency and effectiveness of government programs. Schick (1966) has noted that the shift from financial control to performance and program reviews and evaluations constituted a formative change in the across-the-board focus of public management(...).

The shift in focus toward performance of government was also reflected in the reforms in the administrative and financial

² Segundo POSNER & SHAHAN (2014, p. 488), os três tipos de *accountability* são legal, financeiro e desempenho (também chamado de operacional).

system based on the New Public Management theory of the late 1980s. These reforms were first introduced in the UK, New Zealand, and Australia and later expanded to Sweden, Finland and Netherlands and France. The NPM movement has significantly redefined the accountability movement (Power, 2005, 328) from a focus on processes and control over inputs to an emphasis on efficiency and effectiveness in attaining program goals and objectives³ (POSNER & Shahan, 2014, p. 488).

No caso do TCU pós-1988 a eficácia e a eficiência das ações dos governos passaram a ter na economicidade dos valores um dos seus alvos, concomitantemente a legalidade, legitimidade e probidade, permitindo ao órgão verificar a execução de despesas com mais elementos. Ressalte-se que o TCU exerce o controle externo sobre a Administração Direta - Presidência da República, Ministérios e seus respectivos órgãos subordinados, bem como sobre repasses da União para Estados e Municípios – e na fiscalização da Administração indireta - autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista⁴.

³ O regime de auditoria de terceira geração foi introduzido durante o final dos anos 1960, o que chamamos de regime de auditoria operacional. As prioridades relativas dos escritórios de auditoria nacionais mudaram do foco quase exclusivo em controles financeiros e conformidade para o desempenho dos programas das agências. À medida que o escopo e as expectativas depositadas no governo aumentaram, os legisladores e o público começaram a clamar por avaliações da eficiência e eficácia dos programas governamentais. Schick (1966) observou que a mudança do controle financeiro para o desempenho e revisões e avaliações do programa constituiu uma mudança formativa no enfoque geral da gestão pública. (...)

A mudança de enfoque em relação ao desempenho do governo também se refletiu nas reformas do sistema administrativo e financeiro com base na teoria da Nova Gestão Pública do final dos anos 1980. Essas reformas foram introduzidas primeiro no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália e, posteriormente, expandidas para a Suécia, Finlândia, Holanda e França. O movimento NPM redefiniu significativamente o movimento de responsabilização (Power, 2005, 328), de um foco em processos e controle de entradas para uma ênfase na eficiência e eficácia em atingir as metas e objetivos do programa (traduzido livremente pelo autor).

⁴ Antes da Constituição de 1988 não havia consenso sobre a possibilidade dos Tribunais de Contas investigarem empresas estatais. O art. 84 do Decreto-Lei 200 de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração federal e estabeleceu diretrizes administrativas afirmava que: “Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas” (BRASIL, 1967)

Apesar da redação da Constituição, ainda restava dúvidas sobre o alcance da fiscalização do TCU sobre as estatais de direito privado, pois a redação da Constituição restringia a exigência de prestação de contas somente as entidades públicas. Entendimento do Ministério Público junto à Corte de Contas de julgado de 1998 a respeito do Banco do Brasil esclarece que: “sustenta a tese de que cabe ao Tribunal e não à entidade, promover a tomada de contas especial” (BRASIL, 1998). Ou seja, o MP de Contas entendeu que o controle externo do TCU alcançava as empresas estatais, no caso específico, um banco público. Isso demonstra que não havia pacificação no entendimento, o que resultava em insegurança jurídica e revisão de decisões em processos de tomadas de contas especiais conduzidas por Tribunais de Contas. Por isso, os julgamentos realizados sobre o tema pelo STF buscaram dirimir esse conflito. Em 2003 o STF decidiu de maneira contrária à possibilidade da Corte de Contas instituir tomada de contas especial sobre sociedades de economia mista. Essa decisão foi revista e alterada em 2005 e contribui decisivamente para o aumento das atribuições do TCU⁵.

A ampliação da atuação do TCU, pacificada pelo Supremo Tribunal Federal em 2005, reforçou a ênfase da instituição em atuar, também, como controle do desempenho da gestão pública. Caso emblemático disso ocorreu no governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Foi com base nos resultados da fiscalização da compra da refinaria de Pasadena, localizada nos Estados Unidos, pela PETROBRÁS e, principalmente, e pela desaprovação das contas do governo realizados pelo TCU que se intensificou o desgaste da imagem da presidente Dilma Rousseff e forneceu argumentos para o seu afastamento da presidência da República. O processo de compra da refinaria de Pasadena é,

⁵ É interessante notar que na Assembleia Nacional Constituinte, o constituinte Messias Góis, em sessão da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, com a presença dos ministros do Tribunal de Contas da União, se manifestou favoravelmente à expansão do objeto de fiscalização da Corte de Contas, afirmando que “É necessário que o Tribunal de Contas da União esteja presente em toda a Administração pública, seja direta, indireta, estatal ou não”. (BRASIL, Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, 1987, p. 127). O constituinte defendeu, então, a redação para o texto constitucional que havia sido proposta pelos próprios ministros do TCU. Essa redação dizia “Quem quer utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer forma, administre bens e valores públicos, disso prestará contas.” (BRASIL, Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, 1987, p. 127). A redação aprovada e inserida na Constituição Federal é bem próxima e diz “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”.

inclusive, citado na denúncia dos juristas Miguel Reale Júnior, Hélio Bicudo e Janaína Pascoal:

(...) foi deflagrada a operação Lava-jato, que em cada uma de suas várias fases colhe pessoas próximas à presidente, desconstruindo a aura de profissional competente e ilibada, criada por marqueteiros muito bem pagos.

Com efeito, a máscara da competência fora primeiramente arranhada no episódio envolvendo a compra da refinaria em Pasadena pela Petrobrás. Por todos os ângulos pelos quais se analise, impossível deixar de reconhecer que o negócio, mesmo à época, se revelava extremamente prejudicial ao Brasil. Segundo consta, as perdas foram superiores a setecentos milhões de reais. (Denúncia por Crime de Responsabilidade, 2015, p. 5)⁶

Não aprofundaremos aqui o processo do *impeachment*, mas destacamos manifestação do seu defensor José Eduardo Cardozo (2016). O defensor reforça que o ponto de partida para o processo contra a presidente foi uma “guinada na interpretação” do TCU sobre a regularidade de créditos suplementares, o que embasou a rejeição das contas presidenciais do exercício de 2014 e munuiu o Congresso Nacional de um argumento proferido pelo órgão técnico para a concretização do *impeachment*:

É importante observar que a edição de decretos de crédito suplementar sempre foi praticada em exercícios anteriores sem ser considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União. Nestes anos, as contas da Presidência da República sempre foram aprovadas pelo Tribunal de Contas da União.

Em 2015, ou seja, **depois quinze anos da entrada em vigor da referida Lei Complementar**, a Corte de Contas, por meio do Acórdão n.º 2461/2015-TCU Plenário, considerou, pela primeira vez ao longo desses anos, irregular a edição dos decretos que abrem créditos suplementares, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal, o que ensejou, em conjunto com outros apontamentos, a recomendação pela rejeição das contas exarada no parecer prévio. (CARDOZO, 2015, p. 227)

Esse novo papel do TCU é explicitado por Alexandre Carlos Leite de Figueiredo, secretário da SelInfraPetroleo – esta é uma das subdivisões criadas na estrutura do TCU para acompanhar especificamente as empresas de petróleo, óleo e gás em que há verba do poder público. Um dos autores do livro

⁶ É significativo notar que em um documento de Denúncia de crime de responsabilidade de presidente da República, com 3740 páginas, logo nas primeiras se menciona a compra da refinaria de Pasadena como primeira infração da então presidente

Governança da União sobre estatais: o caso Petrobras”, fruto de um evento de mesmo título em 2019 cujas palestras foram publicadas pelo TCU⁷, ele afirma que caberia ao Tribunal

fomentar o debate sobre as vulnerabilidades e oportunidades de aprimoramento da governança da União sobre suas empresas estatais, especificamente quanto (i) ao direcionamento que o Estado dá ao interesse público a ser perseguido pela empresa estatal no âmbito de suas atividades; e (ii) à forma de exercício da função de propriedade pelo Estado, quando atua como investidor.

O interesse pelo debate decorre de fiscalizações realizadas desde 2008 em empreendimentos da Petrobras nas quais o TCU, buscando entender como determinadas condutas criminosas foram possíveis e como a gestão de empreendimentos produziu amplos prejuízos, identificou falhas não só na governança corporativa da Petrobras, mas também na governança da União sobre a estatal (FIGUEIREDO, 2019, n.p.)

As ações de incremento das competências do Tribunal que, como veremos, contou com a participação dos ministros da Corte de Contas que atuaram como grupo de interesse nas subcomissões durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), fortaleceram por um lado, as formas de interação do TCU com o Congresso e a administração. De outro, o Instituto de formação permanente e capacitação dos servidores do TCU, Instituto Serzedello Corrêa, foi gestado a fim de contribuir com a função de oferecer cursos de capacitação nas técnicas de controle para os servidores do Tribunal e outros órgãos da Administração.

Assim, com o fortalecimento do Tribunal de Contas a partir das normas constitucionais de 1988, cria-se uma base jurídico-normativa que possibilita mudanças na estrutura interna do TCU para alcançar as novas competências. É o que vai ser respondido na Lei Orgânica publicada em 1992:

Ao tratar da organização do Tribunal, deverá incluir dispositivos asseguradores de meios materiais e de recursos – humanos e financeiros; aqueles contemplando a ampliação dos quadros de pessoal técnico-administrativo, adequadamente remunerado e treinado, apto a enfrentar as múltiplas e complexas tarefas impostas; estes, os financeiros, compatíveis com os custos do controle, portanto proporcionais aos montantes dos valores e bens sujeitos a fiscalização. (BRANDÃO, 1989, p. 183)

⁷ Conforme página do TCU, disponível em <<https://www.facebook.com/TCUoficial/posts/3116700101684312>>

Ocorre então que a ampliação de competências do TCU observada na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8443/1992) resultou no aumento da sua estrutura ao longo dos últimos anos. Concomitantemente a construção da estrutura interna do TCU, composta por um corpo técnico que ingressa na instituição via concurso e que é treinada no Instituto Serzedello Corrêa, ocorreu o incremento orçamentário, com a busca de maiores recursos para a Corte de Contas, como se verá na tabela comparativa do orçamento de 1994 e 2019 no capítulo 4. Observar-se-á que o aumento de despesas do Tribunal de Contas da União foi de 3368% em 25 anos, aumento muito superior à variação do IPCA no mesmo período, que foi de 508,23%⁸. Portanto, o TCU teve um considerável aumento real em seu orçamento.

Tendo esse incremento das competências do TCU como um fato social, a pesquisa busca responder a seguinte pergunta: como o TCU ganhou a modelagem institucional de Corte de Contas?

Nossa primeira hipótese é que a ampliação de atribuições ocorreu a partir de um movimento de pressão liderado pelos próprios ministros do TCU e institucionalizado pelos Congressos dos Tribunais de Contas, encontro que reunia os membros dos Tribunais de Contas do país, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988. Mas, trabalhamos com uma segunda hipótese: de que a positivação dessas mudanças na Constituição em 1988 produziram novos impulsos no sentido de o Tribunal reafirmar sua independência em relação aos outros poderes da República e isso ocorreu com o fortalecimento de seu corpo técnico, consolidado com a criação de uma Escola de Governo própria, voltada para o treinamento, capacitação e formação dos servidores e do público externo, o Instituto Serzedello Correa.

Para buscar entender como se deu essa expansão da Corte de Contas faremos uso da análise documental dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte e das resoluções do Tribunal, e conduziremos o trabalho a partir dos seguintes objetivos:

- 1) Compreender os atores e suas agendas que na ANC conseguiram aprovar o modelo institucional vigente de TCU;

⁸ De acordo com o IBGE, de julho de 1994 até junho de 2019, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ficou em 508,23%, conforme disponibilização em <<https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2019/07/inflacao-acumulada-no-no-plano-real-desde-julho-de-1994-e-de-50823.html>>

2) Compreender quais fatores permitiram que esse modelo de tribunal de contas se institucionalizasse, a partir das hipóteses da influência dos membros das cortes de contas no processo constituinte de 1987/1988 e do fortalecimento do corpo técnico;

Cumpramos ressaltar, por fim, que o presente trabalho não tem como objetivo apresentar o tecnicismo ou a burocracia como soluções para o Estado brasileiro, muito menos como antagônicos à Política e às relações sociais que dela derivam, uma vez que “não há sistema que prescindia da política” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2017, p. 96). Isso, pois é fato que atualmente as decisões em assuntos públicos supõem uma natureza institucional híbrida, isto é, tanto a “burocratização da política” como a “politização da burocracia” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 9). Não há isolamento, de forma que “os processos de delegação e organização das burocracias do controle devem dar conta do processo político e institucional mais amplo” (FILGUEIRAS, 2018, p. 358). Assim, a separação rígida entre política e administração é colocada em questão, sendo necessário evitar a falácia que é:

a tecnocrática, que supõe não só a reserva dos assuntos técnicos à burocracia, alijando os políticos de tais temas, como também busca reduzir ou mesmo eliminar os controles democráticos sobre as decisões públicas. Os técnicos teriam todas as respostas e, quanto mais protegidos da sociedade ou dos políticos, melhores resultados produziram. O que a experiência da administração pública no plano internacional revela é exatamente o contrário: quanto maior o controle efetuado pelos cidadãos, mais o Poder Público tem condições de corrigir e melhorar as políticas públicas.

(...) O processo de formação das opiniões, nas várias arenas em que ele ocorre – escola, empresa, família –, também deve ser um espaço para reforçar valores vinculados ao aprendizado democrático frente às decisões dos governantes. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 9)

Norberto BOBBIO (2001) confere relevante contribuição ao afirmar que em última instância, o trabalho do “corpo instrutivo” dos tribunais é de natureza política, a despeito das technicalidades do cumprimento de normas e aplicação das regras previstas nos regimentos e leis. É indissociável da política, pois, o objetivo das agências de controle democrático é limitar o poder, impedir a autocracia. Nas palavras de SCHELER (2004):

Las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya “por la libre”. Tratan de circunscribirlo,

disciplinarlo, restringirlo –pero no eliminarlo, suprimirlo, abolirlo–. A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (SCHELER, 2004, p. 24)

O preconceito que antagoniza a técnica à política e tenta impor uma cisão, em que os técnicos buscam se colocar como apolíticos, é oriundo de um pensamento moralista.

(...) esse preconceito baseia-se na divisão abstrata e moralista dos homens, de todos os homens, em bons e maus, e na falsa e ingênua opinião de que a política seja a simples arte de colocar os bons no lugar dos maus. (...) a possibilidade de fazer qualquer confronto entre o melhor e o pior, este não deve ser feito entre os homens, mas entre as instituições. (BOBBIO, 2001, p. 31)

Eventual tentativa de se classificar o corpo de funcionários de uma agência estatal como exclusivamente técnica é uma postura moralista, que, ingenuamente, busca associar a técnica aos homens bons, probos, que formam um abrigo de pureza, enquanto a política reuniria os homens maus, ímprobos. Assim, queremos reforçar a importância da discussão acerca do Tribunal de Contas da União sob a ótica do Institucionalismo dentro da Ciência Política, pois, ainda que a Corte de Contas seja parte de uma estrutura de *accountability* horizontal, com sua estrutura, regras e normas jurídicas, ela é indissociável da Política.

O Tribunal de Contas da União, a partir das mudanças institucionais da Constituição de 1988, caracteriza-se pela natureza institucional híbrida que congrega política e burocracia, pois tem maioria de políticos nas posições de ministros (cargo máximo da Corte) cumulada a um corpo técnico numeroso de auditores federais de controle externo e técnicos federais de controle externo, cujo ingresso se dá somente por concurso público.

Ressalta-se, por fim, que as instituições de controle já foram objeto de reflexões de Pessanha (1997), Anastasia (1999), Specker (2000), Melo et Alii (2006) e Menezes (2012), entre outros. Não obstante, o presente trabalho busca contribuir, ainda que modestamente, com a reflexão acerca da atuação dos atores do TCU no processo que produziu, na ANC, o modelo vigente de

Corte de Contas e o posterior fortalecimento da atuação educacional do TCU, com o Instituto Serzedello Correa, que é a sua escola de governo.

A dissertação está estruturada da seguinte forma: no primeiro capítulo apresentamos a abordagem teórica que orienta a apreensão do problema; a seguir, traçaremos um breve histórico do TCU, enfatizando o tribunal como instituição de controle. O capítulo três dedica-se ao debate sobre os tribunais de contas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Nele, o protagonismo está com os atores do próprio TCU que atuaram como grupo de pressão para consolidar um novo modelo de Corte de Contas, baseado em novas competências e na defesa da criação de um corpo técnico burocrático, uniforme e altamente treinado para o tribunal. Cabe aqui um parêntesis, sabendo que o método institucionalista não pode prescindir da análise dos atores políticos⁹ (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2017), pretende-se pontuar nesse capítulo quem são os atores políticos sem perder de vista que, atualmente, 2/3 dos ministros do Tribunal são escolhidos pelo Poder Legislativo entre os próprios parlamentares. O capítulo quatro trata das inovações institucionais que foram produzidas na ANC, são elas: a mudança na seleção dos ministros do TCU e a obrigatoriedade de constituição de um corpo técnico para o tribunal. No capítulo quinto trabalhamos a ideia de rotinização dessas mudanças institucionais com a análise do Instituto Serzedello Correa, que é o responsável pela formação continuada da burocracia do TCU e, por fim, fazemos nossas considerações finais.

⁹ Reconhecer que instituições importam não é o mesmo que dizer que só instituições importam. Não há sistema político imune a crises. Não há sistema político que funcione sem que políticos façam escolhas, definam seus objetivos e estratégias para lidar com seus aliados e seus inimigos. E essas escolhas têm consequências, nem sempre as melhores ou aquelas com as quais concordemos. Em uma palavra, não há sistema que prescinda da política. (FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Novos Estudos**. CEBRAP. 109, Nov. 2017, p. 96)

CAPÍTULO 1 – INSTITUIÇÃO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY

Neste capítulo expõem-se a abordagem teórica utilizada para analisar o modelo de tribunais de contas que se atualiza na ANC e o paradigma que tem orientado suas atuações após a Constituição de 1988.

Entendemos instituições no marco teórico do neoinstitucionalismo, sendo as instituições como “atributos/características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas e procedimentos) que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas de maneira fácil ou instantânea” (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 4).

Adotamos o institucionalismo histórico como base teórica. Ele se desenvolve com o enfoque em que conflitos entre grupos opostos pela apropriação de recursos escassos é central à vida política (ideia que já existia na Ciência Política dos anos 1960 e 1970), mas congregado com a análise da distribuição desigual de poder e dos recursos. De acordo com THÉRET (2003), na teoria do institucionalismo histórico, a instituição funciona como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder.

Com a maior parte dos estudos motivados por questões substantivas no lugar de um programa teórico estrito (IMMERGUT, 1998, p. 187), essa vertente acaba sofrendo pela carência de sistematização em razão do ecletismo e caráter difuso. Não obstante, concentra-se no esforço de avaliar questões de poder institucional (e também dos atores na ação coletiva), ficando no meio termo entre o cálculo da Escolha racional e a cultura da Teoria da Organização. Assim, cálculo e cultura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macro instituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas (THÉRET, 2003).

Nessa concepção as principais características dessa vertente são: (1) conceituam sem detalhamento a relação entre as instituições e o comportamento individual, (2) enfatizam as assimetrias de poder nas instituições, (3) formam uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegiam as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas (HALL e TAYLOR, 2003, p. 199).

No nosso objeto de estudo observa-se uma atuação dos ministros da Corte de Contas buscando agir como grupo de interesse a fim de influenciar de dentro para fora o resultado que viria a ser positivado na Constituição federal. Como destacado nas ponderações do Ministro BRANDÃO (1989), havia um sentimento comum na Corte de Contas de atualizar e expandir as competências de controle. Assim, buscava-se uma mudança gradual, que busca superar a dicotomia inovação *versus* reprodução (MAHONEY e THELEN, 2010), de forma incremental e sem rupturas, pois “deve-se considerar que as instituições são formadas de um arcabouço legal, de valores e crenças” (BURLAMAQUI, 2017, p. 112). Essa busca por uma mudança gradual é ilustrada pela manifestação do mencionado ministro, ao afirmar “Em síntese, os Tribunais de Contas agora podem mais”. (BRANDÃO, 1989, p. 184) Nessa perspectiva, “agentes de mudança entram em negociação com outros agentes renegociando elementos para inserir novas instituições ao arcabouço vigente” (BURLAMAQUI, 2017, p. 113).

O arcabouço vigente era ainda o de regime de auditoria legal e a ação dos agentes internos foi o de estabelecer a possibilidade de fiscalização sob os regimes de auditoria financeiro e operacional, respectivamente segunda e terceira gerações de Auditoria (POSNER & SHAHAN, 2014).

Nessa perspectiva de mudança gradual, a principal característica do institucionalismo histórico é o *path dependence*, resultado da priorização da trajetória¹⁰. Esse conceito se refere à dependência institucional das ações passadas à medida que se protraí no tempo, de forma que “as políticas herdadas existentes estruturam as decisões ulteriores ou condicionam as políticas ulteriores” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201). Isso permite realizar uma análise da “trajetória política da construção institucional, de modo a tentar

¹⁰ Mario Gomes Schapiro afirma que “As mudanças pelas quais passam tais ambientes sujeitam-se a uma dependência da trajetória (*path dependence*), isto é, os atributos passados importam e influenciam o ritmo das mudanças futuras. Isso porque um arranjo jurídico-institucional não é uma estrutura vazia de direitos e obrigações, plasmada asceticamente e de modo descontextualizado. Antes disso, trata-se de formalização de interesses e de composições de força, que são cristalizados em uma composição de princípios, regras e estipulações de competências e procedimentos. Este ambiente jurídico-institucional, por sua vez, reforça as posições e os interesses incrustados em seus elementos constitutivos, consolidando tais posições” (SCHAPIRO, Mario Gomes. *Novos Parâmetros para a Intervenção do Estado na Economia*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 286)

perceber o comportamento dos agentes burocráticos responsáveis pelos processos de *accountability*” (FILGUEIRAS, 2018, p. 357).

É sob a ótica do institucionalismo histórico que analisamos a trajetória do TCU. Da sua criação até a Assembleia Constituinte de 1987-1988 as mudanças são quase imperceptíveis, quase sempre provocadas por alterações no regime de governo. Como aponta IMMERGUT (1998, p. 173), “o institucionalismo histórico recente enfatiza limite à racionalidade e ao conhecimento humano perante o exame da história”. Os institucionalistas históricos vão além de usar a história como método (análise histórica) e recorrem a ela como teoria, enfatizando as irregularidades da história e demonstrando os limites dos modelos causais universais, o que denota a centralidade historicista. E consideramos o momento constituinte como uma janela de oportunidade que, como veremos, foi aproveitada por determinados atores para mudar a instituição. Os resultados das negociações, de um “clima de opinião” favorável e das ações de atores dos tribunais de conta nos debates constituintes viabilizaram as condições para o “nascimento” de um TCU com tais prerrogativas que fez surgir uma instituição de controle democrático.

Sob essa ótica que entendemos o Tribunal de Contas da União como uma agência estatal de controle democrático, que teve sua atuação fortalecida e expandida pela Constituição de 1988, com capacidade de realizar auditoria legal, financeira e operacional, mudança institucional relevante fomentada pelos agentes internos (ministros e corpo burocrático constituído pelos servidores públicos) com notória especialidade em *accountability*. Como destaca Fernando Filgueiras:

O processo de desenvolvimento institucional das organizações responsáveis pelo monitoramento e controle da ordem política e da administração pública no Brasil ocorreu de forma incremental, derivado da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

(...)

O processo de mudança institucional das organizações pode ser explicado, também, por fatores endógenos, em que os elementos causais da mudança decorrem do comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais (Mahoney e Thelen, 2010). Os agentes interpretam e atuam sobre o contexto no qual estão inseridos, modificando a distribuição de poder. O conflito político decorre

da distribuição e da mobilização de recursos e gera o processo de mudança. (FILGUEIRAS, Fernando, 2018, p. 358)

Assim, com a mudança institucional situada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 o Tribunal de Contas da União se torna um órgão com competências expandidas, que personifica institucionalmente as duas dimensões básicas da *accountability*¹¹ (SCHEDLER, 2004), pois possui instrumentos para exigir a prestação de contas dos governantes, bem como impor sanções aos que infringem seus deveres.

Essa função tem sido cada vez mais importante na política contemporânea e na busca de fortalecer a democracia:

*These institutions have become even more important as the programs and commitments of government have become more complex and specialized, making it more difficult for media, citizens groups and elected officials to oversee government without the input of sophisticated audit and other accountability professionals*¹² (POSNER and SHAHAN, 2014, p. 488).

Nos meios acadêmicos brasileiros, o termo *accountability* ganha força no mesmo momento em que há o retorno do regime democrático, a despeito de seu significado não possuir um consenso: “*accountability is far-from-consensual concept*” (MAINWARING, 2003 p.6). Nas palavras de Charles Pessanha,

As mudanças institucionais refletiram-se na constitucionalização de novas instituições de convívio social e político, destacando-se os direitos e garantias individuais definidores da cidadania, e as regras de produção, distribuição, limitação e controle do poder. Uma das consequências desse *revival* constitucional foi sua reinclusão na agenda de pesquisa das ciências sociais contemporânea. (PESSANHA, 2007, p. 139)

Desde então, o termo *accountability* é mobilizado em diferentes áreas do conhecimento, com destaque para a Ciência Política e a Administração

¹¹ As duas dimensões básicas da *accountability* são a obrigação dos governantes prestarem contas sobre suas decisões (*answerability*) e a capacidade do sistema democrático em impor sanções aos que infringem seus deveres (*enforcement*), abarcando três maneiras diferentes para prevenir e corrigir abusos de poder: assegura aos cidadãos o direito à informação, força o poder público a explicar e justificar seus atos e ameaça com a imposição de sanções (a tríade informação, justificação e sanção).

¹² Essas instituições tornaram-se ainda mais importantes à medida que os programas e compromissos do governo se tornaram mais complexos e especializados, tornando mais difícil para a mídia, grupos de cidadãos e funcionários eleitos supervisionar o governo sem a contribuição de auditorias sofisticadas e outros profissionais de *accountability* (traduzido livremente pelo autor)

Pública. Em pesquisa no acervo da SCIELO, MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA (2013) apontam para o predomínio de publicações no periódico Revista de Administração Pública (11 artigos), seguida pela Revista Brasileira de Ciências Sociais (9 artigos) e Revista de Sociologia e Política (9 artigos) no período entre 1991 e 2011. Outro estudo, de REIS e ARANTES (2010) no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) aponta a apresentação de 121 trabalhos no interstício de 2001 e 2009, conforme tabela abaixo:

Controles democráticos na ANPOCS (2001-2009)

<i>Encontro ANPOCS</i>	<i>Subtema</i>	Trabalhos
2001 (ST)	Responsabilidade pública	6
2002-2003 (GT)	Cidadania	23
2004 (ST)	Qualidade da democracia	12
2005-2006 (GT)	Poder político	29
2007 (ST)	Controvérsias conceituais da democracia	17
2008-2009 (GT)	Instituições políticas	34
Total		121

Fonte: REIS e ARANTES (2010)

Por ser um estrangeirismo com diferentes significados e alcances há alguns autores que defendem a tradução do termo *accountability*. PINHO e SACRAMENTO (2009), no artigo “*Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?”, buscaram verificar se era possível encontrar sinônimos em português para o termo, a partir da incorporação da *accountability* como valor cultural e político no Brasil. Apesar de não responderem de forma

conclusiva a questão proposta, os autores apontam um progresso quanto à conceituação da *accountability* no Brasil (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013).

PINHO e SACRAMENTO (2009) tomam como base um artigo escrito vinte anos antes, por ANNA MARIA CAMPOS (1990) e publicado na Revista Brasileira de Administração Pública. Com o título “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, a autora questionava a ausência do conhecimento do termo na Academia brasileira. Ela narra sua dificuldade inicial para entender o termo durante aula na Universidade do Sul da Califórnia:

Este trabalho resultou da disposição de partilhar a trajetória de uma aprendizagem iniciada no outono de 1975, quando pela primeira vez ouvi a palavra *accountability* (...) no primeiro dia de aula não consegui acompanhar a discussão sobre *accountability*, incapaz de traduzir a palavra para o português. O único indício que pude captar foi que, apesar do som, nada tinha a ver com contabilidade. Após as aulas corri aos dicionários, que não me ajudaram. Tampouco me ajudaram os índices dos livros de leitura obrigatória. No dia seguinte, o debate continuou e, apesar do meu esforço, não logrei captar o significado da palavra, mas consegui entender que se discutia um conceito-chave no estudo de administração e na prática de serviço público. De volta ao Brasil com a minha charada, perguntei a muitas pessoas que talvez pudessem traduzir a palavra. Aqueles que tinham participado de programas de doutorado, nos EUA, confessaram que não sabiam como traduzi-la. Tentei, fora da área de administração pública, pessoas competentes em inglês, muitos perguntavam: Accountab... Quê?" Desisti da idéia de tradução e me concentrei no significado. Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário. (CAMPOS, 1990, p. 31)

Para a autora, havia um desconhecimento do conceito, em razão da falta de uma cultura política entre os brasileiros, existente entre os estadunidenses. Não obstante, o período era de excessiva centralização administrativa no Governo Federal e o regime de governo não era democrático. Destarte, a mudança de governo no Brasil, com o fim da Ditadura Militar e o retorno da Democracia na década de 1980, coincide com a disseminação do conhecimento sobre o termo *accountability* (REIS e ARANTES, 2010¹³), bem

¹³ REIS e ARANTES, 2010, destacam a transição para um cenário atual de multiplicidade de mecanismos e arranjos institucionais de controle do poder.

como a sua absorção e naturalização, em inglês mesmo, aos debates políticos brasileiros.

Aliás, estudiosos de língua espanhola também não encontraram uma tradução consensual para o termo originário da língua inglesa:

Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas¹⁴. (SCHEDLER, 2004, p. 11)

Certo é que o processo institucional brasileiro é recente se comparado ao realizado nos países anglófonos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a *accountability* é central na formação política do país, baseando propostas apresentadas nos artigos de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay (1787-1788): “Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos” . (MADISON, art. 51, p.350)

James Madison parte da ideia de que os homens são inclinados a abusar do poder e, por isso precisa-se de freios e contrapesos. A simples divisão de poderes, proposta por Montesquieu não seria suficiente para se manter a harmonia na pluralidade de sujeitos no Governo, precisando-se chegar a interpenetração parcial de poderes autônomos e equilibrados (ARANHA, 2015).

A *accountability* no Brasil, a despeito da sua longevidade em países como os Estados Unidos, é recente, pois depende do regime de governo democrático para seu pleno desenvolvimento. Ela se relaciona com os princípios centrais da Democracia, quais sejam: a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados (CLAD, 2000). É o que expressamente define a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Dessa

¹⁴ Como outros conceitos políticos em inglês, é um termo que não possui equivalente preciso em espanhol, nem tradução estável. Às vezes é traduzido como controle, às vezes como controle, às vezes como responsabilidade. No entanto, a tradução mais comum e mais próxima é a responsabilidade (em tradução livre pelo autor)

forma, a redemocratização no Brasil, após a Ditadura Militar, impulsiona a *accountability* e os órgãos que a compõe.

A relação da *accountability* com a democracia também é apontada por SCHEDLER (2004) que destaca a disseminação do termo a partir dos avanços democráticos¹⁵, atualmente inserido na linguagem política cotidiana da comunidade internacional:

Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política – los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos– han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas¹⁶ (SCHEDLER, 2004, p. 9)

FILGUEIRAS (2018, p. 356) aponta para uma dinâmica da *accountability* nos regimes democráticos desenvolvida sob a teoria do *principal-agent*, em que os agentes são as organizações que exercem o controle delegado pelo principal, os quais são a cidadania e os poderes constituídos. Assim, há um acúmulo de instituições, procedimentos e leis que auxiliam no controle dos governantes pelos governados, quer seja pela instituição de controle administrativo dentro do próprio poder (na clássica separação de poderes de Montesquieu), quer seja pelo controle exercido por outro Poder (Legislativo ou Judiciário, no caso de governantes eleitos para o Poder Executivo), quer seja no controle direto dos cidadãos pelo voto.

Para SCHEDLER (2004), na compreensão do termo *accountability*, há duas dimensões básicas: a obrigação dos governantes prestarem contas sobre suas decisões (*answerability*) e a capacidade do sistema democrático em impor sanções aos que infringem seus deveres (*enforcement*), abarcando três

¹⁵ FILGUEIRAS (2018, p. 357) afirma que “As democracias têm lidado com a ampliação das demandas por *accountability*”.

¹⁶ Hoje, o conceito de *accountability*, que já faz parte da linguagem política cotidiana na comunidade internacional, expressa claramente essa preocupação contínua com freios e contrapesos, supervisão e restrição de poder. Em todo o mundo democrático, atores políticos e observadores - líderes partidários, associações cívicas, órgãos financeiros internacionais, ativistas de base, cidadãos, jornalistas e acadêmicos - descobriram as bênçãos do conceito e aderiram à nobre causa da responsabilidade pública (traduzido livremente pelo autor)

maneiras diferentes para prevenir e corrigir abusos de poder: assegura aos cidadãos o direito à informação, força o poder público a explicar e justificar seus atos e ameaça com a imposição de sanções (a tríade informação, justificação e sanção). Assim, a *accountability* se configura como antítese do poder monopolista, pois exige uma relação de diálogo entre os atores que fiscalizam e os atores que governam e, conseqüentemente, devem prestar contas.

Destarte, a partir desse marco teórico, queremos saber como o Tribunal de Contas da União – agência de controle federal que exerce a *accountability* horizontal – se organiza para realizar suas funções de controle externo. É sabido que, dadas as atribuições constitucionais do TCU, faz-se necessário assegurar condições para os agentes persecutórios do Estado investiguem e com isso encontrem os casos em que haja desvios de dinheiro público. Assim, passou a ser mais frequente a descoberta dos casos de corrupção. Não é que eles não existiam anteriormente, mas sim, que não eram revelados¹⁷.

A expansão da *accountability* na política cotidiana auxilia nesse combate à corrupção, pois segundo POSNER & SHAHAN (2014, p. 492) é o combate à corrupção o principal foco da chamada primeira geração dos regimes de auditoria, chamado de tipo Legal. Seguido posteriormente pelos tipos Financeiro e Operacional, respectivamente segunda e terceira gerações dos regimes de auditoria, conforme já mencionado. Não obstante, hoje entende-se que vigora no Regime de auditoria uma mescla entre os três, de forma que a primeira e segunda gerações não foram eliminadas.

The performance audit is now practiced by most of the western developed democracies and the developing countries are also being encouraged to adopt this practice. However, while analyzing the evolution of audit regimes, we should bear in mind that the significance of performance audit does not

¹⁷ Pedro Henrique Pedreira Campos, em sua tese de doutorado **A Ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985** (UFF, 2012) afirma que “Durante o regime político atual, “escândalos” públicos envolvendo empreiteiras e verbas públicas são recorrentemente expostos pela mídia. Já na ditadura, principalmente nos anos mais fechados, foram vistas poucas acusações contra impropriedades cometidas por construtoras, o que evidencia obviamente não o menor número de casos, mas o amordaçamento dos mecanismos de fiscalização e divulgação das irregularidades, que, crê-se, eram até mais frequentes que nos períodos de maior abertura política.”

*necessarily mean that the other types of audit, such as compliance and financial, have become irrelevant. In fact, most of the SAs perform a combination of these three types of audit and the evolution mainly shows a shift in emphasis*¹⁸
POSNER & SHAHAN (2014, p. 492).

Em um mundo marcado pela escalada lenta e constante do autoritarismo que enfraquece as instituições públicas (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018), a aproximação da *accountability* aos princípios democráticos, serve ao propósito de maior transparência da Administração pública e ao fim último de preservação da democracia. É para atender aos princípios democráticos que as eleições se tornam o momento de prestação de contas do governo aos eleitores. Esse momento é definido por GUILLERMO O'DONNELL (1998) como principal elemento da *accountability* vertical, que trata da relação da sociedade com o Estado. “As eleições, as reivindicações sociais normalmente proferidas e a cobertura regular pela mídia dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são os mecanismos desta dimensão da *accountability*” (O'DONNELL, 1998).

Por sua vez, *accountability* horizontal é definida por O'DONNELL (1998, p. 40) como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Essa classificação de GUILLERMO O'DONNELL (1998) é muito difundida no Brasil, sendo bastante usada como marco teórico nos trabalhos que tratam de *accountability* (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013). Não obstante, existem outras classificações relevantes.

¹⁸ A auditoria operacional é agora praticada pela maioria das democracias desenvolvidas ocidentais e os países em desenvolvimento também estão sendo incentivados a adotar essa prática. No entanto, ao analisar a evolução dos regimes de auditoria, devemos ter em mente que a importância da auditoria operacional não significa necessariamente que os outros tipos de auditoria, como compliance e financeiro, se tornaram irrelevantes. Na verdade, a maioria das Instituições Superiores de Auditoria realizam uma combinação desses três tipos de auditoria e a evolução mostra principalmente uma mudança de ênfase. (traduzido livremente por mim)

MAINWARING (2003) considera que existem cinco grandes campos de debate conceitual sobre a *accountability*, que giram basicamente sobre quão ampla deve ser esta conceituação:

- se absolutamente todas as atividades que envolvem oficiais públicos devem estar sob a rubrica da *accountability*, visto que suas ações não dependem somente de suas habilidades pessoais, e também do contexto em que ocorrem e das ações dos demais atores;

- se os oficiais públicos devem ser *accountables* somente em relação aos termos legais, ou se também devem ser questionados para além da lei;

- a possibilidade de imposição de sanções como parte fundamental do conceito de *accountability* (no caso, se não existe a possibilidade de imposição de sanção, o conceito não seria válido);

- se a *accountability* só seria válida na relação agente-principal;

- e quais atores podem servir como mecanismo de *accountability*, visto que, numa definição mais informal do termo, qualquer ator poderia pedir contas para qualquer outro ator, mesmo fora de uma relação de agente-principal.

ABRUCIO e LOUREIRO (2005) apresentam outra classificação para as formas de *accountability*. Classificam três formas de *accountability*, existentes em menor ou maior grau em todos os países democráticos e cada uma possui seus respectivos instrumentos pelos quais a prestação de contas pode ser realizada.

A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 10)

Neste trabalho adotamos como referencial teórico a *accountability* horizontal ou intraestatal (chamada de controle institucional por ABRUCIO e LOUREIRO), aquela em que instituições estatais de controle exercem a função de fiscalizar outras instituições estatais. A *accountability* horizontal quer dar conta do conjunto de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que

estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações no âmbito do controle administrativo-financeiro do Estado (O'DONNELL, 1998, p. 40).

CAPÍTULO 2 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: PERCURSO HISTÓRICO

Nesse capítulo, buscamos apresentar essas influências externas, bem como o contexto nacional no qual ocorre o nascedouro e desenvolvimento da Corte de Contas. Com base no institucionalismo histórico, partimos de uma concepção de desenvolvimento institucional que “privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 199), pois como já registramos o Tribunal de Contas da União é uma instituição centenária, tendo sido criada por Rui Barbosa, em 1890, logo após a Proclamação da República. Sua origem está marcada pela influência da democracia continental europeia, e em razão disso desde o início o TCU foi imaginado com uma estrutura colegiada e técnica. Antes, porém, de trazer o percurso histórico do TCU realizamos uma reflexão sobre o surgimento das instituições de controle no mundo.

2.1 O surgimento das instituições de controle no mundo

De acordo com Charles Pessanha (2007), a fiscalização e controle permanentes pelas agências estatais, que caracterizam a *accountability* horizontal, deveriam ser realizados diretamente pelo Poder Legislativo, mas

A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliada à desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de instituições superiores de controle específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram historicamente dois desenhos institucionais distintos – o tribunal de contas e a auditoria geral – e se constituem nas mais importantes instituições de *accountability* não eleitoral. (PESSANHA, 2007, p. 144)

Justificados pela ineficácia e/ou inexperiência, as instituições de controle teriam surgido marcadas pela busca de separar as decisões públicas, a serem tomadas pelos técnicos, dos interesses políticos. Nesse contexto histórico, vigorava forte entendimento weberiano de racionalização da administração pública.

Uma diferença importante no processo inicial dos Tribunais de Contas é quanto ao momento do controle: se anterior à efetivação da despesa ou posterior. O modelo de controle posterior era aplicado na França desde 1807 e

foi seguido por Suécia, Espanha, Grécia, Sérvia, Romênia e Turquia. Já o modelo que pressupunha o controle prévio foi aplicado na Holanda em 1820 e seguido por Bélgica, Itália, Portugal, Chile e Japão. O modelo de controle prévio foi defendido por Rui Barbosa na Exposição de motivos para criação do Tribunal de Contas em 1890 e adotado pelas décadas seguintes. Esse sistema ficou vigente até 1967, quando é alterado pelo sistema de controle posterior, adotado também na Constituição de 1988.

Não obstante, distante do momento inicial de formação das instituições de controle no mundo, atualmente há grande diferença entre os dois desenhos institucionais predominantes (tribunais de contas e auditoria geral) e grande variedade entre as próprias Cortes de Contas, assim como entre as auditorias gerais, uma vez que cada instituição de controle trilhou um caminho próprio dentro do contexto sociopolítico do seu país.

O tribunal de contas é “uma instituição característica da democracia continental europeia” (PESANHA, 2009, p. 246). Configura-se com uma relação variável com os outros poderes, a depender do país. Por exemplo, de acordo com Speck (2000), o Tribunal de Contas alemão, após a adoção do Parlamentarismo pelo sistema político, “ficou cada vez mais ligado ao Legislativo” (SPECK, 2000, p. 103). Já PESANHA (2009), aponta que o tribunal de contas na Alemanha “não está ligado a qualquer dos três poderes” (PESANHA, 2009, p. 246), sendo o tribunal de contas francês o exemplo de tribunal que “assistem ao Parlamento e ao governo no controle e na execução das leis de finanças;” (PESANHA, 2009, p. 247). Na Espanha, segundo GOMES JUNIOR (2003), o Tribunal de *Cuentas* trabalha auxiliando os parlamentares, mas não é dependente do Poder Legislativo, mesma previsão vigente no Brasil.

Tomando como base os modelos de Instituições Superiores de Auditoria, conforme classifica POSNER & SHAHAN (2014), apontamos uma subdivisão entre os tribunais de contas em dois tipos: Corte de Contas, adotado pela França, por exemplo, e Corpo Colegiado (*Collegiate Body*), adotado por Alemanha e Holanda, cuja principal diferença é que aquela possui autoridade judicial, enquanto esta não possui capacidade para julgar ou impor sanções.

The Napoleonic Court of Accounts is modeled on the French system which was first established in 1807 to ensure the compliance of government agencies with financial rules. This particular type of SAI (Supreme Audit Institutions) enjoys judicial authority and remains independent from the both the legislature and executive. The French Cour des comptes has always remained a “court of justice” and its jurisdictional activity includes “judging the accounts of the comptables publics.

(...) Collegiate body are some SAIs (Supreme Audit Institutions), which even though called Courts, do not enjoy any judicial authority. In fact, these SAIs cannot judge or impose sanctions on those responsible for public expenditure. In almost all cases, the courts perform a combination of compliance, financial and performance audit. The Algemene Rekenkamer of the Netherlands and Bundesrechnungshof of Germany are examples of these particular type of SAIs.¹⁹ (POSNER and SHAHAN, 2014, p. 494)

Já o sistema de auditoria-geral, o outro desenho institucional predominante, foi adotado pela Inglaterra e os países que receberam sua influência colonizadora, como os Estados Unidos da América.

The early experience of US Government Accountability Office (GAO) is illustrative. Prompted partly by the growing role and scope of government, the Progressive era ushered in new governance reforms, including a new focus on financial management and professionalization of bureaucracy. The Budget and Accounting Act of 1921 established new

¹⁹ O Tribunal de Contas Napoleônico segue o modelo do sistema francês, estabelecido pela primeira vez em 1807 para garantir a conformidade das agências governamentais com as regras financeiras. Este tipo específico de SAI (Instituições Superiores de Auditoria) goza de autoridade judicial e permanece independente do legislativo e do executivo. O Cour des Comptes francês sempre permaneceu um “tribunal de justiça” e a sua atividade jurisdicional inclui “julgar as contas dos públicos competentes.

(...) Órgão colegiado são algumas SAIs (Entidades Fiscalizadoras Superiores), que mesmo sendo chamadas de Tribunais, não gozam de qualquer autoridade judicial. Na verdade, essas SAIs não podem julgar ou impor sanções aos responsáveis pelos gastos públicos. Em quase todos os casos, os tribunais realizam uma combinação de auditoria de conformidade, financeira e de desempenho. O Algemene Rekenkamer da Holanda e o Bundesrechnungshof da Alemanha são exemplos desse tipo específico de SAIs. (em tradução livre)

accountability institutions by creating a central budget office for the executive branch and a national audit office FOR THE Congress: the GAO. This legislative audit agency was responsible for reviewing and approving the transactions of the thousands of federal disbursing offices around the government and of the supporting documents and vouchers that accompanied them (Mosher 1984). At the same time, the GAO rendered opinions on the matters of law as the agency enjoyed the power to provide final interpretation in laws related with appropriations. Similarly, in the United Kingdom, when the Exchequer and Audit Department Act of 1866 established the office of Comptroller and Auditor General (C and AG), the SAI (Supreme Audit Institutions) mainly checked every transaction performed by the government and evaluated whether these transactions complied with the financial rules.²⁰ (POSNER and SHAHAN, 2014, p. 490)

Nos Estados Unidos, o *Government Accountability Office* é chefiado por um general controller em um mandato de 15 anos, não renovável e referendado pelo Senado. Tem a função de elaborar relatórios de análise dos programas governamentais, a fim de subsidiar o trabalho dos congressistas na proposição de leis, mudanças administrativas e fiscalização dos gastos públicos (PESANHA, 2007, p. 144). Até por essa função de subsidiar o trabalho dos congressistas, o GAO tem, como maior parte do seu trabalho, responder às demandas dos congressistas. Assim que 92% dos trabalhos de auditoria

²⁰ A experiência inicial do US Government Accountability Office (GAO) é ilustrativa. Impulsionada em parte pelo crescente papel e escopo do governo, a era Progressiva deu início a novas reformas de governança, incluindo um novo enfoque na gestão financeira e na profissionalização da burocracia. A Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 estabeleceu novas instituições de prestação de contas criando um escritório central de orçamento para o Executivo e um escritório nacional de auditoria para O Congresso: o GAO. Essa agência de auditoria legislativa era responsável por revisar e aprovar as transações dos milhares de escritórios de desembolsos federais em todo o governo e dos documentos de suporte e vouchers que os acompanhavam (Mosher, 1984). Ao mesmo tempo, o GAO emitiu opiniões sobre questões jurídicas, visto que a agência tinha o poder de fornecer interpretação final nas leis relacionadas com dotações. Da mesma forma, no Reino Unido, quando o Exchequer and Audit Department Act de 1866 estabeleceu o escritório de Controladoria e Auditoria Geral (C e AG), a SAI (Instituição Superior de Auditoria) verificou principalmente todas as transações realizadas pelo governo e avaliou se essas transações estavam em conformidade com as regras financeiras. (traduzido livremente por mim)

feitos se deram após requisição de membros do Congresso (*POSNER and SHAHAN*, 2014, p. 498).

VIEIRA (2018) afirma que no Canadá o cargo de auditor geral é escolhido pelo Parlamento para mandato fixo de dez anos e não renovável. O auditor tem a função de elaborar relatórios de dois tipos: auditoria financeira (examina aspectos de legalidade) e auditoria de desempenho. Esses são enviados ao Comitê de Contas Públicas do Parlamento, comitê sempre liderado pelo maior partido da oposição, que os recebe e promove sessões públicas com a convocação dos membros do Executivo.

2.2 A criação do Tribunal de Contas no Brasil

Atualmente, com desenho institucional formado pela Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União faz parte da estrutura de *accountability* horizontal no Brasil, ao lado de outros órgãos, tais como o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal.²¹ Como chama atenção FONSECA (2015), estas outras instituições de controle institucional são muito mais prestigiadas pela literatura das Ciências Sociais e pela opinião pública do que o TCU:

Apenas casos isolados sob o controle do Tribunal aparecem nas manchetes, bem como o seu parecer sobre as contas do presidente da República. Ao contrário das ações de instituições como Ministério Público e Polícia Federal, para as quais os holofotes da imprensa se dirigem, muitas das ações do TCU são absolutamente silenciosas. (...)

Em meio à literatura especializada, o Ministério Público foi a grande novidade institucional entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000, enquanto o desempenho da Polícia Federal se tornou notável a partir da década de 2010. Por sua vez, as análises do desempenho do Tribunal de Contas resultaram em um diagnóstico negativo da instituição, principalmente devido à carência de dados mais amplos e sistemáticos enfrentada por estudos pioneiros. (FONSECA, 2015, p. 19)

Ocorre que cada um com suas especificidades compõem uma rede de instituições que tem como escopo atuar na busca de proteção ao patrimônio público, transparência, prestação de contas e responsabilização no Estado. A

²¹ O MPF e o TCU são órgãos autônomos criados pelo constituinte originário, isto é, presentes na Constituição de 1988 desde a sua promulgação. Já a CGU foi criada em 2003 e exerce o controle interno somente do Poder Executivo Federal. Ela atua na defesa do patrimônio público, transparência e combate a corrupção.

reunião desses órgãos de controle é chamada por Fernando Filgueiras (2018) de ecologia de burocracias, por reunir em um sistema complexo de controle diferentes organizações com papéis e mandatos específicos.

Em 2011, o então presidente do TCU, Ministro Benjamin Zymler²² destacou que o TCU vinha se abrindo a um maior intercâmbio com outras esferas de controle, subsidiando trabalhos de tomada de contas especiais, procedimentos do MPF e investigações realizadas pela Polícia Federal, bem como cedendo servidores a outros órgãos da Administração pública. Esse intercâmbio busca aproximar essa rede de instituições com ações de treinamento de servidores, intercâmbio de informações e cooperação técnica.

Entre os órgãos de fiscalização e controle, o TCU é o mais antigo (ARANHA, 2015). O Tribunal de Contas da União é um órgão do Estado brasileiro existente desde 1890, criado por Rui Barbosa logo após a Proclamação da República.

O cenário era de um país recém-saído da Monarquia e da Estrutura social escravocrata, com a maior parte da população analfabeta e pobre.

(...) O Tribunal de Contas surgiu num momento histórico adverso, em que não havia, nem mesmo embrionariamente, condições político-institucionais para realizar a contento o seu nobre objetivo. Essas condições somente agora, passados cerca de 100 anos, começam a se fazer presentes no cenário social e político do Brasil: trata-se da emergência da sociedade civil (...) (BENVINDO, 1992, p.74)

A Corte de Contas é uma instituição que surge a partir da República, tendo inexistido no Brasil Imperial. No ano de 1826, o Visconde de Barbacena junto a José Ignácio Borges propõe no Senado do Império a criação de um “Tribunal de Revisão de Contas”, mas a proposta foi rejeitada (SARAIVA, 1996, p. 51). Assim, somente em 1890, o Tribunal será criado por Rui Barbosa.

Rui Barbosa era um intelectual que se declarava fiel à razão, ao direito e à lei e não subordinado à elite militar e oligárquica rural. Era um homem de práticas e valores liberais, que encantou a Europa no início do século XX, sendo chamado de Águia de Haia. Contudo, para seus adversários era um homem dos gabinetes, caricaturado com enorme cabeça e cercado de livros,

²² Entrevista **O Tribunal de Contas da União, 20 anos após a Constituição de 1988, disponível em** < <https://www.editorajc.com.br/o-tribunal-de-contas-da-uniao-20-anos-apos-a-constituicao-federal-de-1988-parte-1/>>

rico em teoria²³, mas distante da realidade social do seu país. (GOMES, 1998, p. 491). O intelectual desejava um tribunal de contas para controlar os excessos financeiros do presidente da República e de seus ministros, nos moldes do liberalismo ao qual se fiava.

Nessa influência do liberalismo político, a Corte de Contas brasileira tem forte influência da tradição francesa. Nesta tradição, a instituição de controle funciona como instituição autônoma dos Poderes Executivo e Legislativo, com a finalidade de alcançar todo o ciclo de controle, isto é, detecção, inspeção, responsabilização e sanção da má conduta (ARANHA, 2015, p. 141). No modelo francês, a Corte de Contas tem o papel de apoiar o governo e o Parlamento na fiscalização dos recursos públicos concomitante ao papel de julgar os administradores responsáveis por irregularidades, o que a insere no rol de Tribunal compondo o Poder Judiciário.

A despeito da influência francesa na busca de alcançar todo o ciclo de controle, o Tribunal de Contas brasileiro não se insere no Poder Judiciário. O TCU possui autonomia para aplicar algumas sanções, tais como multas e afastamento de função pública, mas a maioria das suas investigações configura título executivo e só resultarão em condenações após a cobrança em processo judicial, em que os prejuízos levantados pelo TCU serão cobrados pela Advocacia-Geral da União (AGU)²⁴.

Quando da sua criação, o TCU tem como competência o exame mensal, a revisão e o julgamento anual de todas as operações concernentes à receita e despesa da República, devendo ser tudo comunicado ao Congresso Nacional. Inclusive, há previsão expressa no Decreto que institui o Tribunal de Contas (Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, ANEXO 1) de que qualquer

²³ Rui Barbosa se fiava à democracia de opinião organizada, característica do liberalismo inglês e estadunidense. Essa não era a realidade do Brasil. (OLIVEIRA VIANNA, 1939). Em 1880 vai proferir o seguinte discurso na Câmara dos Deputados, em favor da eleição direta e da democracia: “A base do nosso regime,” – dirá – “a sua única base é a democracia. Na administração dos nossos interesses políticos, a soberania do povo é o alfa e o ômega, o princípio e o fim [...]. Nas nossas instituições orgânicas, portanto, só o elemento popular é eterno, substancial, imutável. A monarquia não passa de um acidente” (FAORO, 2012, p. 416)

²⁴ A respeito da efetividade do TCU, ARANHA (2015) afirma: Ao estudar a ausência de efetividade das sanções aplicadas pelo TCU – apenas 1% de suas multas aplicadas são realmente recuperadas – Speck (2011) concluiu que o grande problema estaria justamente na interação com outras instituições. Há sempre a possibilidade de se contestar suas decisões em tribunais – é um direito estabelecido pela Constituição o questionar qualquer decisão de instituições públicas que não sejam do Judiciário, o que tem atrasado ou mesmo impossibilitado a *accountability* ser cumprida (ARANHA, 2015, p. 145)

decreto do Poder Executivo, ordens ou avisos dos ministros suscetíveis de criar despesa, dependeriam da prévia análise do Tribunal de Contas e da limitação dentro dos créditos votados pelo Poder Legislativo.

Inicialmente, havia grande resistência da administração em submeter suas contas e ações ao TCU (SPECK, 2000). Um exemplo é a nomeação do irmão do ex-presidente Deodoro da Fonseca para o Ministério da Viação, a pedido do presidente Floriano Peixoto. Segundo Speck (2000), o TCU afirmou que o funcionário havia sido contratado de forma irregular e negou pagamento de seu salário. Apesar das críticas do então presidente da República ao controle prévio, o ministro das Finanças Serzedello Corrêa defendeu o posicionamento dos funcionários da Corte de Contas. Esse fato, somado a outras recusas do ministro das Finanças em encaminhar decretos legislativos que anulassem a independência do Tribunal ou retirassem dele a competência para o registro prévio, levou Corrêa a se demitir em carta de 27 de abril de 1893²⁵:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis – é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar contas e verificar a sua legalidade, 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 e como têm a Itália e a França, precisamos resignar-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem (...)

Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda. (Tenente-coronel Innocêncio Serzedello Corrêa)

Atualmente, como forma de homenageá-lo, o Instituto de Formação e Pesquisa do Tribunal de Contas da União chama-se Instituto Serzedello Corrêa.

²⁵ Trecho citado por José de Alencar, então vice-presidente da República, ao proferir discurso em agradecimento à Corte pelo recebimento de condecoração do Tribunal. Em Revista do TCU, set./dez. 2009

Para Rui Barbosa, o novo órgão não teria risco de se converter em instituição de “ornato aparatoso e inútil”, pois teria um corpo de magistratura intermediária entre a Administração e a Legislatura com garantias constitucionais contra qualquer ameaça. (SARAIVA, 1996, p. 51).

Ao ser positivado na Constituição de 1891, o Tribunal ganha estabilidade institucional, uma vez que, a despeito do Decreto de 1890, ainda não havia sido constituído. E passará a estar presente em todas as Constituições do período republicano. De acordo com o próprio *site* do TCU, a primeira constituição republicana institucionalizou o Tribunal, conferindo-lhe competência para liquidar contas de receita e despesa e apreciar sua legalidade, antes do envio ao Congresso Nacional. Contudo, o julgamento das contas dos responsáveis que administravam o dinheiro público, e o detalhamento de suas atribuições só foi positivado posteriormente na Constituição de 1934. Nesta, com uma Seção dentro do Capítulo dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais, elencou-se as competências específicas. No art. 101, positivou-se o controle prévio dos contratos administrativos, e o art. 102 atribuía expressamente ao Tribunal a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

A Constituição seguinte, de 1937, retrocede no alcance e relevância anteriormente concedidos à Corte de Contas. Elaborada no regime de exceção, apenas mencionou o TCU em um artigo e relegou sua regulamentação a normativos infraconstitucionais.

A Constituição democrática de 1946, em seu art. 22, pertinente às competências do legislativo, inaugura a expressão “com auxílio do Tribunal de Contas”. Estabelece, com isso, que o responsável pelo controle externo no âmbito federal é o Congresso Nacional, tendo por órgão auxiliar o Tribunal de Contas, termos repetidos na Constituição de 1988. Expandindo as competências da Corte de Contas, a Carta de 1946 introduzia o julgamento da legalidade das concessões iniciais dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, bem como o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos. Ainda, de acordo com informações do *site* do TCU, a Constituição de 1967 veio suspender a necessidade do controle prévio dos contratos administrativos. Atualmente, tem o dever de prestar contas ao TCU qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade,

garde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.²⁶

Nesse padrão de estar presente em todas as Cartas Magnas da República do Brasil, há alternâncias entre ganhos e perdas de competências, característica comum às instituições inseridas na teoria do Institucionalismo histórico, que enfatiza - como já modestamente explicitado - as irregularidades da história e demonstra os limites dos modelos causais universais (IMMERGUT, 1998).

Por ser um órgão de controle externo da União, o Tribunal sofre maior limitação na sua atuação durante os regimes não democráticos. Os momentos em que se nota um recuo no desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas – entre 1891 e 1967 - são na Constituição de 1937 e na Constituição de 1967 (LOUREIRO; TEIXEIRA e MORAES, 2009). As modificações constitucionais impostas com os regimes ditatoriais de 1937 e de 1964 anularam a independência do Poder Legislativo e, como consequência, impactaram no desenho institucional do TCU (PESSANHA, 2007, p. 146)

Tais períodos ditatoriais foram regidos pelas constituições outorgadas em 1937 e 1967. Na Constituição de 1937 há uma alteração na forma de recrutamento do ministro/conselheiro, pois a nomeação pelo Executivo, passa a depender da aprovação do Conselho Federal e não mais do Poder Legislativo. Já na Constituição de 1967 extingue-se o registro prévio, que exigia a análise de dada matéria administrativa pela Corte de Contas anteriormente a sua implementação, a fim de verificar sua legalidade. Além disso, PESSANHA (2007, p. 147) aponta para atos institucionais que suspendiam as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, aos quais os ministros do TCU faziam jus para o exercício da função julgadora e alterações no controle sobre os contratos públicos.

Inverteu o controle sobre os contratos ao introduzir na sua fiscalização o dispositivo de decurso do prazo (...) De acordo com o texto constitucional, na eventualidade da ilegalidade de qualquer despesa, caberia ao tribunal estabelecer prazo para que o órgão competente adotasse as medidas de cumprimento da lei e, configurado o não atendimento, “sustar a execução do

²⁶ Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>>

ato, exceto em relação aos contratos”. Nesse caso, o tribunal solicitaria ao Legislativo as medidas necessárias “ao resguardo dos objetivos legais”, e, no caso de não deliberação do Congresso Nacional no prazo de 30 dias, a impugnação seria considerada insubsistente, “regular”; ou seja, o errado ficaria certo por decurso do prazo! Evidentemente, numa época em que o partido oficial era hegemônico e o Executivo possuía a faculdade de “cassar o mandato” de qualquer parlamentar com base nos chamados atos institucionais, era fácil evitar a apuração de irregularidades forçando o decurso do prazo. (PESSANHA, 2007, p. 147)

Enquanto órgão da rede de instituições de *accountability*, observa-se que os recuos do TCU são em momentos em que há supressão da Democracia, o que reforça o elo entre a responsabilização e o controle democrático (CLAD, 2000). Não obstante, no período compreendido entre 1891 e 1987, há uma manutenção da construção das atribuições mais iniciais, o que indica uma materialização do *path dependence*, principal elemento do Institucionalismo Histórico, pois somente com o Processo Constituinte de 1987-1988 se observará uma expansão de atribuições mais vigorosa do Tribunal de Contas. MIRANDA (2015, p. 42) afirma que a “história do sistema de fiscalização no Brasil tem como marco em sua trajetória o ano de 1988”, com as mudanças podendo ser separadas entre os dois períodos: antes e depois de 1988. É neste ano que a Constituição Cidadã amplia, a – partir da adoção da Auditoria Financeira e Operacional, a possibilidade de inspeções e auditorias a serem realizadas regularmente, nas unidades administrativas dos Poderes da União e demais entidades e organizações públicas, a fim de evitar irregularidades na origem, com o controle *in loco* concomitante ou preventivo de gastos públicos (SOUZA, 1989, p. 176).

Antes disso, porém, é preciso ressaltar que já havia mobilização e atuação por parte de membros do TCU. Na proximidade da Constituinte de 1987-1988, os atores dos tribunais de contas – União e tribunais subnacionais – atuam de forma organizada para influenciar na redação da competência dos tribunais de contas no texto constitucional (MIRANDA, 2009). Muitos conselheiros e ministros eram egressos de cargos eletivos, como se verá no próximo capítulo. Destarte, valer-se-ão das relações de proximidade com os constituintes a fim de conferir destaque a suas propostas. Concomitantemente à essa atuação pessoal, os membros dos tribunais de contas utilizam os

Encontros dos Tribunais de Contas para pautar a temática das sugestões ao texto constituinte. Assim, o XIII Encontro dos Tribunais de Contas, realiza-se em 1985 e formaliza uma comissão de representantes para contribuir com as propostas à Constituição. E o XIV Encontro dos Tribunais de Contas, ocorrido em 1987 tem como documento final a Carta de Porto Alegre, que enumera, no entender dos membros das Cortes da União e subnacionais, as competências do Tribunal de Contas. Esse documento é praticamente idêntico àquilo que será positivado na Constituição Federal, no artigo 71 ao tratar do controle externo, “exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988). Tanto que o texto final é celebrado pelo ministro Luciano Brandão ao dizer que

“Foi longa, árdua, mas afinal proveitosa, a jornada percorrida pelo Sistema Tribunais de Contas do Brasil – à frente o Tribunal de Contas da União – em busca do necessário e urgente alargamento de suas competências, visando a um melhor controle dos dinheiros públicos. Essas competências estão hoje reinscritas na estrutura constitucional do país”. (BRANDÃO, 1989, p. 184)

Essas influências, bem como a atuação organizada dos membros da Corte de Contas será analisada, mais detalhadamente, no próximo capítulo.

Posteriormente, com o texto constitucional já definido, o Tribunal de Contas da União se empenha na formulação da sua Lei Orgânica, relatada pelo já citado ministro Luciano Brandão Alves de Souza. Ele afirma:

Evidencia-se assim que o Tribunal de Contas da União teve elasticadas, e de muito, suas responsabilidades.

Em contrapartida a esse acréscimo de deveres impõe-se-nos, desde logo, elaborarmos uma Lei Orgânica ágil e moderna, inovadora de trâmites e procedimentos, incorporando técnicas e métodos expeditos de ação, condizentes com nossas realidades.

Nesta nova Lei Orgânica – cujo anteprojeto fomos honrado pela Presidência do Tribunal de relatar, inclusive as emendas e sugestões que, em número considerável, estão sendo apresentadas – não de estar prioritariamente definidas e conceituadas a natureza e a finalidade da Instituição de Contas, e caracterizada sua posição na formação do Estado. A seguir enunciadas as competências jurisdicionais e de fiscalização dos atos dos arrecadadores de receitas e ordenadores de despesas. (BRANDÃO, 1989, p. 183)

A Lei Orgânica (Lei 8443/1992) derivou do Projeto de Lei 4064-A, PL proposto na Câmara dos Deputados em 27 de outubro de 1989 e enviado à sanção presidencial em 25 de junho de 1992 (ROSILHO, 2016, p. 81).

O Senador Pedro Simon (MDB-RS) foi o relator do PL no Senado Federal. Acerca deste, afirmou:

Desde o início, Sr. Presidente, desde os debates como relator na Comissão, V. Ex^a estão verificando, a matéria recebeu cerca de quarenta emendas de plenário, e nós aceitamos quase que a maioria delas. A nossa preocupação, numa hora como esta, é dar dimensão, é dar força à organicidade da busca da responsabilidade pelos abusos de poder, principalmente no setor público deste país. (...) Estou empenhado, junto com muita gente, na campanha contra a impunidade, para que ela não seja a característica deste país. (Diário do Congresso Nacional 03.04.1992, Seção II, p. 1755)

É interessante observar, como destaca ROSILHO (2016), que o trâmite do PL que estabelece a Lei Orgânica do TCU é semelhante ao tempo do Governo do então presidente Collor, que renuncia ao final de 1992. Dessa forma, observa-se que, em momentos de crise na normalidade institucional e incerteza política acerca do futuro – tais como em processos de nova constituinte e processos de *impeachment* - as instituições de controle tendem a ser fortalecidas (FONSECA, 2020; ROSILHO, 2016), seja pela ação dos próprios membros das instituições de controle que exercem uma intimidação sobre os legisladores, seja pela sociedade civil, que cobra celeridade na investigação e punições em casos de desvios de recursos públicos.

Por fim, outros pontos de inflexão no percurso histórico do Tribunal de Contas da União são a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a possibilidade conferida ao TCU de auditar as contas das empresas estatais com natureza jurídica de Direito Privado, entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal em 2005, autorizando as Tomadas de Contas Especiais (TCEs) da Corte de Contas sobre as empresas referidas. Essa autorização permitirá as TCEs realizadas pelo TCU, que culminam nas investigações sobre o Conselho de Administração da PETROBRAS e a compra da Refinaria de Pasadena.

Assim, o TCU, em sua trajetória, acumula atribuições, de forma que:

concentra as prerrogativas de fiscalizar, julgar e – se for pertinente ao caso – impor sanções administrativas a quaisquer agentes, públicos e privados, que participem da administração,

direta e indireta, de bens e valores públicos federais, independentemente do nível da federação em que esses recursos são geridos. Devido à concentração da arrecadação tributária no nível federal e à elevada quantidade de recursos transferidos aos níveis subnacionais (Arretche, 2010), atualmente são mais de 12 mil unidades administrativas jurisdicionadas pelo TCU no país. (FONSECA, 2020, p. 122)

CAPÍTULO 3 – O TCU NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

Este capítulo analisa os debates sobre o TCU na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC), com o objetivo de entender a mudança na instituição que a levou a compor, efetivamente, o quadro de agências de controle do estado brasileiro. É sabido que os processos de mudança e continuidade institucional constituem um objeto específico de investigação das ciências sociais. Mas, embora exista uma extensa e diversa literatura sobre esses fenômenos, não há consenso sobre os fatores que causam mudança/continuidade institucional. Há autores que defendem que são os eventos externos que promovem a mudança. Outros enfatizam que as mudanças institucionais são processos graduais e endógenos.

Entendemos que as instituições são um conjunto de regras, normas, procedimentos e símbolos que não determinam o comportamento dos atores, mas oferecem o contexto para tais ações e ajudam a entender por que os atores fazem as escolhas que fazem. (IMMERGUT, 1998, p. 184). Dessa forma, diz Ellen Immergut “o comportamento ocorre no contexto de instituições e só nele pode ser entendido” (IMMERGUT, 1998, p. 156). Portanto, para entendermos a atuação de membros do TCU pós-1988 é preciso ter claro as regras institucionais. E tal contexto institucional foi criado na ANC.

Outro ponto que merece destaque é que, no caso do TCU, mudança e continuidade institucional estão relacionados ao conceito de *path dependence*. E embora saibamos da crítica ao conceito por se mostrar um tanto determinista, nós o adotamos no sentido de indicar que as transformações que sofreu o TCU tiveram um marco externo que foi determinante para produzir um novo equilíbrio na instituição: a Constituição de 1988.

Do ponto de vista dos fatores exógenos, a CF/1988 significou a primeira conjuntura crítica, porque esta fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os poderes da República. Esse quadro de competências das instituições esta referido a uma compreensão teórica de que cabe a todos os poderes republicanos o exercício do controle interno das suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do TCU. (FILGUEIRAS, Fernando, 2018, p. 365)

Nesse sentido o TCU após 1988 é diferente daquele que existira antes. E para mostrar isso nos debruçaremos no debate constituinte de 1987-1988.

Não é surpresa afirmar que o processo de elaboração de uma Constituição é um marco fundacional de um período político. No caso do Brasil, o período constituinte se propugna a regular sobre os entes federativos (Art. 1º da Constituição), a harmonia entre os poderes (Art. 2º), os objetivos a serem perseguidos pelo Estado (Art. 3º), o processo eleitoral e vigência de mandatos (Art. 44 e ss.), a relevância dos partidos políticos (Art. 17), entre outras questões. E a ANC de 1987-1988 tem a característica especial de apontar para o retorno do ordenamento legal democrático, após o longo período de exceção patrocinado pelos militares. Em razão disso, esse processo conta com intensa participação e articulações dos grupos de interesse, junto aos constituintes. Havia o dilema de realizar escolhas que projetassem ordenamento institucional capaz de agregar e processar de maneira eficiente as crescentes pressões vindas de quadro social extremamente heterogêneo e plural (ABRANCHES, 1988; FILGUEIRAS, 2018)

Segundo pesquisa de Maria Helena Versiani (2014), no processo constituinte ocorreu enorme e inédita mobilização política popular, que envolveu instituições e grupos sociais organizados, tais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Federação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, entre outros. Entre movimentos e coletivos, a autora cita aqueles pelos direitos das mulheres, dos negros, dos portadores de deficiência física, dos idosos, dos indígenas, dos presidiários, das crianças e adolescentes, num processo compreendido como participação política ampliada. Em entrevista no *Jornal da Constituinte*²⁷, edição nº 30 (21 a 27 de dezembro de 1987), o constituinte Henrique Eduardo Alves (PMDB – RN) afirmou:

Creio que a Constituinte é o fato político mais importante desta geração. Das grandes bandeiras do PMDB, ao longo desses anos de autoritarismo, a Constituinte era a mais importante, porque ela é, sem sombra de dúvida, a que irá estabelecer uma nova Carta Magna para o país e, portanto, ditar seu rumo, seu destino, seu futuro e os seus horizontes. Creio que ela nasceu sob uma grande expectativa e uma grande cobrança. Daí nossa preocupação em esclarecer que temos uma

²⁷ Órgão Oficial de Divulgação da Assembleia Nacional Constituinte, editado por servidores do Congresso Nacional

Constituinte que irá elaborar uma Constituição sob uma forma nova, inteiramente inédita no mundo.

Todas as outras Constituições que conhecemos partiram sempre de um anteprojeto, de um esboço constitucional. A nossa partiu praticamente do nada, através de um processo, repito, inédito, de subcomissão, de comissão, onde das bases vêm as ideias mais lúcidas, as mais extravagantes, não importa, sendo feito um apanhado daquilo que fosse sentimento nacional, para que, através desse processo de qualificação, de depuração, pudéssemos chegar a um processo que realmente estabelecesse o pensamento médio da Nação brasileira.

Creio ser importante esclarece aos que nos criticam que nenhum poder tem mais legitimidade do que o atual poder constituinte do Congresso Nacional. (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1987, p. 6)

Lado outro, muitos dos constituintes, a despeito da intensa mobilização e participação popular, eram figuras consolidadas na política desde o período da Ditadura Militar e mantiveram o espaço político conquistado no período posterior. Assim, a ANC foi um evento externo com as características necessárias para trazer seja desequilíbrios institucionais, seja mudanças em certas direções, seja a reconfiguração da instituição. No caso do TCU, o resultado da ANC 1987-1988 (a Constituição) foi uma alteração institucional. Mas, como veremos, as mudanças não estiveram descoladas de atores “de dentro”, o que nos leva assim a considerar que há fatores internos a explicar o desenho institucional dos tribunais de contas no país que ganha corpo com a Constituição de 1988.

MIRANDA (2009, p. 66) afirma que para os constituintes havia três pontos centrais em relação ao órgão de controle externo: (a) o critério de escolha dos ministros do TCU e, conseqüentemente, dos conselheiros dos tribunais estaduais e municipais; (b) a vinculação ou não da organização ao Poder Legislativo; (c) a manutenção ou não da vitaliciedade dos ministros do TCU e conselheiros dos tribunais estaduais e municipais²⁸. Como veremos adiante, esses três pontos tiveram atores “de dentro” apresentando e disputando qual era a regra mais adequada, nos termos deles, para a instituição. Há uma combinação entre continuidade e mudança que pretendemos deixar clara ao longo do capítulo.

²⁸ Utilizaremos essa classificação de MIRANDA como base, acrescentando à vinculação ou não com o Poder Legislativo a análise do corpo técnico do Tribunal de Contas

Iniciemos com uma questão que explicita a continuidade institucional. Optamos por tratar o debate acerca da vitaliciedade em um subcapítulo inicial, uma vez que a despeito de toda a discussão, o resultado foi a manutenção daquilo que já existia, isto é, saiu vitoriosa a regra que conservou a vitaliciedade para os ministros da Corte.

3.1. O debate acerca da vitaliciedade

O constituinte Adhemar de Barros Filho se manifesta em 22 de maio de 1987, na Subcomissão do Poder Legislativo, favorável a tempo de mandato para os ministros do Tribunal de Contas:

Nós, a cada ano, ou a cada dois anos, no Congresso Nacional, preenchemos todos os cargos dirigentes no Instituto de Previdência. Não fazemos isso com relação a outros órgãos porque não estamos diretamente vinculados a eles. Não entendo, por que não o fazer, pois a mesma vinculação que tem o IPC tem o Tribunal de Contas, só que as funções são totalmente diferentes. O que impediria que esta Casa se reunisse periodicamente a cada cinco anos, ou o período que fosse, para preencher o corpo de Ministros de um Tribunal de Contas? Seria uma postura absolutamente regular, seria uma prerrogativa absolutamente natural e caberia apenas à Casa dizer: eu a exerço ou não a exerço. Entendo que o processo constituinte dá ao Poder Legislativo sua hora e sua vez, sem nos referirmos a este Presidente ou àquele Presidente. Entendo que basta de indicações presidenciais. A Casa tem valores e competência para assumir o seu papel e definir as suas diretrizes. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões, Subcomissão do Poder Legislativo, 22/05/87, p. 217)

O constituinte Lúcio Alcântara (PFL-CE) se manifesta na mesma reunião na Subcomissão do Poder Legislativo de 22 de maio, endossando a proposta do constituinte Adhemar de Barros Filho contrária à manutenção da vitaliciedade:

De maneira geral, entendo que os cargos de Ministros de Tribunal de Contas, do Conselho Federal de Contas, ou que nome se dê, não devem ser vitalícios. Em minha opinião pessoal o mandato deveria ser de seis anos, sendo 1/3 das vagas indicado pelo Presidente da República, 1/3 pelo Judiciário e 1/3 pelo Congresso Nacional. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões Subcomissão do Poder Legislativo, 22/05/1987, p. 217)

A manifestação a favor da manutenção da vitaliciedade foi dada pelo relator do anteprojeto na subcomissão do Poder Legislativo, constituinte José Jorge (PMDB-BA):

Quanto ao problema do mandato ser vitalício, acho que eleições de cinco em cinco anos para o Tribunal de Contas pode dar margem a uma série de problemas. Por isso, mantenho minha opinião de que para esse tipo de função melhor que seja vitalícia. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões, Subcomissão do Poder Legislativo, 22/05/87, p. 217)

De acordo com MIRANDA (2015, p. 74) a emenda do constituinte Adhemar de Barros Filho pela delimitação de tempo de mandato para os ministros do Tribunal de Contas foi aprovada na Subcomissão do Poder Legislativo por 10 votos favoráveis e 3 contrários. Votaram a favor os constituintes Acival Gomes (PMDB-SE), Álvaro Antônio (PMDB-MG), Bocayuva Cunha (PDT-RJ), Farabulini Júnior (PTB-SP), Itamar Franco (sem partido à época), Jorge Hage (PMDB-BA), Lúcio Alcântara (PFL-CE), Manoel Ribeiro (PMDB-PA), Nelson Wedekin (PMDB-PR) e Rubem Branquinho (PMDB-RS). Restaram vencidos os constituintes Henrique Córdova (PDS-SC), José Jorge (PFL-PE) e Victor Faccioni (PDS-RS).

Na Subcomissão da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas o constituinte Euclides Scalco (PMDB-PR) se manifesta contrário à vitaliciedade:

(...) nem vou citar o filósofo, mas ele diz que quando a gente não quer fazer alguma coisa, nomeia urna comissão. Aliás, isso é muito usado por nós, políticos, empurrar com a barriga. Então, será que não está faltando grandeza nas autoridades, nos homens públicos, enfim, em todos os setores da nossa sociedade, para enfrentar realmente os problemas que vivem neste país e que são enormes? Então, a gente para tentar resolver uma coisa, cria mais alguma coisa: cria o Tribunal Constitucional, cria o Juízo Agrário, o Tribunal de Contas que não funciona, então, tenta reformular, jogar em outro lado. Estou fazendo uma proposta para a reformulação do Tribunal de Contas, tirando a vitaliciedade, incluindo o Tribunal de Contas no sistema Judiciário. São essas aflições que nos assaltam neste momento. Acho que todos que têm conhecimento, que são especialistas na área, deveriam unir-se neste momento, porque é uma oportunidade que não podemos perder. Estamos lutando pela Constituinte há muitos anos. A gente quer que essa Constituição seja permanente. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões Subcomissão da Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, 9ª reunião ordinária, 07/05/87, p. 62)

Na Subcomissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, o constituinte José Serra se manifesta:

Há também uma proposta no sentido da mudança da composição do Tribunal de Contas, **inclusive com a extinção da vitaliciedade** de dois terços de seus membros, que seriam nomeados pelo Congresso Nacional, sendo que o outro terço seria indicado pelo Presidente da República, mas também aprovado pelo Congresso Nacional. Os outros dois terços não indicados pelo Presidente da República obedeceriam a outros critérios explicados no texto. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões, Comissão do Sistema Tributário Orçamento e Finanças, 6a reunião, 08/06/87, p.38 e 39, grifos nossos)

Ocorre que a discussão acerca do órgão de controle externo acabou fragmentada em três comissões, antes da Comissão de Sistematização, e 5 subcomissões temáticas. Ocorreu na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Social e Comissão de Sistematização; além da subcomissão do Poder Legislativo; subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; subcomissão do Sistema Financeiro; subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e subcomissão da Atividade Econômica e dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos (MIRANDA, 2015, p. 83).

Inclusive, o ministro do TCU Luciano Brandão Alves de Souza, relembra essa fragmentação ao afirmar que foi árdua a tramitação na ANC do tópico da vitaliciedade dos ministros de contas “em razão de ter sido tratado concomitantemente em comissões distintas, o que gerou descoincidência de pontos de vista” (SOUZA, 1989, p. 181)

Após discussões e votações nas subcomissões, em março de 1988 foi apresentada a proposta da Comissão de Sistematização para apreciação do plenário da Assembleia Nacional Constituinte. A proposta era resultado da fusão de emendas de vários constituintes (MIRANDA, 2015, p. 82):

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 previstas no artigo 114. § 1º Os Ministros

do Tribunal de Contas da União serão escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros, e de administração pública, com mais de dez anos de exercício da função ou de efetiva atividade profissional, para um mandato, não renovável, de seis anos, obedecidas as seguintes condições: II – dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento. § 2º Os Ministros, **ressalvado quanto à vitaliciedade**, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tenham exercido efetivamente por mais de cinco anos. § 3º Os Auditores, quando em substituição a Ministros, terão as mesmas garantias e Impedimentos dos titulares. § 4º Os Auditores, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, terão as mesmas garantias e impedimentos dos juízes dos Tribunais Regionais Federais. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 229ª sessão, 21/03/88, p. 313, grifos nossos)

A partir dessa proposta, foi aprovado em 21 de março de 1988 a substituição da vitaliciedade pelo mandato de seis anos (AP88, 229ª sessão, 21/03/88, p. 310-6). A fusão de emendas foi aprovada por 326 votos a favor, 25 contra e 6 abstenções, número bem superior aos 280 necessários. (MIRANDA, 2015, p. 100)

Já a votação em segundo turno ocorreu em agosto de 1988, com destaque específico para reestabelecer a vitaliciedade do cargo de ministro da Corte de Contas da União e de conselheiro dos tribunais estaduais e municipais. O destaque pela vitaliciedade foi patrocinado pelos constituintes João Agripino (PMDB-PB), Arnaldo Prieto (PFL-RS), Fernando Gasparian (PMDB-SP) e Jarbas Passarinho (PDS-PA).

O constituinte João Agripino lembrou a defesa de Rui Barbosa a favor da vitaliciedade nos comentários para Constituição de 1891 e afirmou ainda:

É importante, Sr. Presidente, Sr. Relator, frisar que a função do juiz é, através dos tempos, protegida pela vitaliciedade.(...) Porque não será o indivíduo que será vitalício no cargo, mas o seu cargo. Para que ele possa desempenhar as suas funções judicantes é que deve ser protegido pela vitaliciedade. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 323ª sessão, 24/08/1988, p. 167)

O constituinte Bernardo Cabral (PMDB-AM) afirmou em defesa da vitaliciedade:

As emendas suprimem o mandato de seis anos não renovável. Por quê, Sr. Presidente? Porque a grande justificativa é não ficar um Membro do Tribunal de Contas da União, sobretudo um Juiz, um Ministro à mercê de um mandato temporário. Isso criaria, para aqueles que têm um bom renome, não aceitarem o múnus, a incumbência de participar do Tribunal de Contas da União, sabendo que, no quinto ano de exercício das suas atribuições, estariam no final de mandato. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 323a sessão, 24/08/1988, p. 168)

Mas o destaque conseguiu somente 205 votos favoráveis, contra 132 votos e 4 abstenções, número inferior ao mínimo necessário (MIRANDA, 2015, P. 100).

Ainda na tentativa de reverter o fim da vitaliciedade, correndo contra o prazo limite para o fim da Assembleia Nacional e valendo-se das previsões regimentais, o constituinte Victor Faccioni, que em 1987 havia participado do Congresso Nacional dos Tribunais de Contas e lido a Carta de Porto Alegre na Assembleia Nacional Constituinte, afirma que a Assembleia havia cometido um erro ao acabar com a vitaliciedade:

(...) um erro porque, quer me parecer, a vitaliciedade uma tradição de mais de cem anos na vida do nosso País, é uma condição que tem sido assegurada a todos os Membros de todas as Cortes, que têm a difícil missão de julgar, quer no Judiciário, quer nos Tribunais de Contas. O mandato de seis anos acabou sendo colocado no primeiro turno, em função da impossibilidade que ocorreu na ocasião de um entendimento para se assegurar ou a vitaliciedade ou um mandato maior de 8 anos; 8 anos ou 6 anos, de qualquer forma uma falha, um erro (...). (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 324a sessão, 24/08/88, p. 181)

Na mesma sessão, o constituinte Jarbas Passarinho (PDS-PA) endossa os argumentos de Victor Faccioni:

Nós aqui não abrimos mão da nossa imunidade, da nossa inviolabilidade, nas palavras, nos atos, nos votos e opiniões que temos. E quando não damos vitaliciedade a um Juiz que vai julgar os atos do Governo, podemos jogar esse Juiz nos braços do próprio Governo, para com esse Governo negociar, não a sua recondução, porque vai ser proibida, mas o seu aproveitamento em outras áreas do Poder Executivo. Isso me parece extremamente prejudicial ao próprio Tribunal de Contas

da União. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 324a sessão, 24/08/88, p. 182 e 183)

Ocorre que, passados dois dias dessa votação, no dia 26 de agosto de 1988 o presidente Ulysses Guimarães coloca em votação a emenda do senador Cid Saboya de Carvalho (PMDB-CE) favorável à vitaliciedade dos ministros e conselheiros das Cortes de Contas:

Estamos reforçando muito o sistema de fiscalização de contas do País, primordialmente em face das inovações que foram impostas aos diversos sistemas administrativos (...). É de vital importância que os Ministros do Tribunal de Contas tenham segurança para os seus julgamentos. (...) É claro que sendo pessoas meramente passageiras por esses cargos, pessoas que não têm segurança, sendo meros mandatários, não terão a altivez para o exame das contas, principalmente nesse complicado universo da prestação de contas do Brasil, através das autoridades públicas. (...). Essa vitaliciedade, retirado o mandato, é absolutamente indispensável, exatamente para que o Ministro do Tribunal de Contas da União possa julgar sem receios (...), certo de que não ficará exposto após a conclusão do seu mandato, porque tendo mandato, não terá vitaliciedade. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 327ª sessão, extraordinária matutina, 26/08/88, p. 429)

A despeito da manifestação contrária dos constituintes Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), Edmilson Valentim (PC do B – RJ) e Roberto Freire (PCB-PE) a emenda a favor da vitaliciedade foi aprovada em sessão extraordinária no dia 26 de agosto de 1988, com 287 votos a favor.

No dia seguinte, a manchete do Jornal do Brasil dizia “Manobra devolve ao TCU vitaliciedade a ministro”, contando também “que algumas posições pessoais foram revistas entre uma votação e outra, já que na, quarta-feira, 132 parlamentares eram favoráveis ao mandato de seis anos para os ministros membros deste Tribunal.” (JORNAL DO BRASIL, página 4, 1º caderno, 27/8/1988). Essa revisão de posições foi reflexo de intenso *lobby* dos atores da Corte de Contas, como se verá no próximo subcapítulo.

3.2 Os atores “de dentro” dos tribunais de contas na Assembleia Nacional Constituinte

Enquanto os constituintes restaram preocupados com a vitaliciedade, o critério de escolha dos ministros e de assegurar a vinculação com o Poder

legislativo, a definição de controle externo e da atuação do órgão de controle externo recebeu forte *lobby* dos atores dos tribunais de contas. FONSECA (2015) aponta que os ministros do TCU atuaram como grupo de interesse, ao mesmo tempo em que diversos deputados constituintes trouxeram suas contribuições para o debate, que se concentrou na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e na Subcomissão de Poder Legislativo.

Dos ministros do Tribunal, cinco eram ex-parlamentares do ARENA, partido que deu sustentação ao Governo Militar no Poder Legislativo. Fernando Gonçalves (Presidente do TCU durante a constituinte), Luciano Brandão Alves de Souza, Alberto Hoffmann, Adhemar Paladini Ghisi e Jorge Vargas, por serem ex-parlamentares, conheciam as formas e métodos de valoração e tomada de decisões no Congresso Nacional, além de conhecerem a maioria dos constituintes, os quais já haviam sido parlamentares em outras legislaturas. Inclusive, o próprio ministro Luciano Brandão Alves de Souza²⁹, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, enaltece a ampliação e fortalecimento das competências do TCU.

Baseavam-se todos numa constatação evidente: os dispositivos de controle de que dispunha o Tribunal davam-lhe apenas a faculdade de aplicar, nos casos que exigiam sua ação saneadora, sanções de efeito simbólico, quando muito de sentido puramente moral. (SOUZA, 1989, n.p.)

A defesa da ampliação de competências pelos ministros do TCU era compartilhada por constituintes. O constituinte Furtado Leite (PFL-CE, antigo ARENA), membro da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, defendeu também maior capilaridade para o Tribunal de Contas da União em 08 de julho de 1987, para que pudesse fiscalizar os repasses de recursos para os Municípios:

Apresentei emenda ao anteprojeto dos Planos e Orçamentos da Fiscalização Financeira, Orçamentária e Patrimonial, incluindo no item V do art. 24 "a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estados e municípios", ao mesmo tempo em que, num outro aditamento ao Substitutivo da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, busque dar ao item V do art. 50 a seguinte redação:

²⁹ Artigo "A Constituição Federal de 1988 e o Tribunal de Contas da União" publicado na Revista Inf. Legisl. Brasília n 102, abril/junho de 1989

“V – A fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pela União a Estados, Distrito Federal e municípios.”

Com esta colaboração à feitura de nossa futura Carta, pretendia ampliar o processo de fiscalização e controle do Tribunal de Contas da União, para sanar grave lacuna no que tange aos instrumentos fiscalizadores dos Estados e municípios. Reconhecemos que os municípios são carentes de recursos, mas não podemos negar a malversação de verbas, o enriquecimento ilícito e a ausência de interesse numa verificação rigorosa e imparcial dessas contas, seguida de punições irregulares. Somente um órgão de abrangência nacional, imune a injunções políticas ou a interesses escusos, coibirá e Inibirá a ocorrência desses fatos. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 97ª sessão, 08/07/1987, p. 3138)

Assim, a tese da ampliação de competência do TCU recebe apoio dentro da Assembleia Constituinte. O constituinte Messias Góis (PDS-SE), também membro da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, convidou os ministros do TCU para uma apresentação aos constituintes sobre o trabalho desenvolvido pelo órgão. Esse constituinte, anteriormente, havia ocupado o cargo de secretário-geral do Tribunal de Contas de Sergipe, e nenhuma das suas propostas estava em desacordo com as propostas dos ministros do TCU (FONSECA, 2014, p. 11). Segundo Messias Góis:

“A condição humana diz da fraqueza... Como não temos uma fita métrica para medir caracteres, nem encontramos nas prateleiras dos supermercados honestidades à venda, é necessário que haja um poder, um organismo de certo modo colocado fora da paixão política, mesmo que seus membros, como ocorre no Brasil – e é bom que ocorra – tenham vindo, a maioria, da classe política, porque sabem avaliar o momento...”
11. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Comissões, Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, 6ª Reunião, 1987, p. 130).

O parlamentar revela, então, seu apreço por uma estrutura técnica do Tribunal de Contas, apontando essa como característica fundamental para o tribunal se colocar como julgador isento. O parlamentar, assim, separa técnica e política, sendo aquela “colocada fora da paixão”, revelando mais uma vez o embate do hibridismo institucional existente entre burocracia e política.

MIRANDA (2009) aponta que “os porta-vozes das cortes de contas talvez tenham sido um dos mais organizados e articulados na Constituinte” (2009, p. 51). Além dos ministros do TCU, os conselheiros dos tribunais estaduais e municipais, a maioria egressa da vida política, também atuavam

com *lobby* em Brasília, buscando maior relevância para os tribunais regionais. Inclusive, no fechamento do XIII Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, em 1985 (MIRANDA, 2009), formou-se uma comissão de representantes dos tribunais de contas a fim de contribuir com sugestões aos constituintes.

Podemos assinalar como marco básico e inaugural o 13º Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Salvador, em 1985. Ali se constituiu *Comissão*, integrada por representantes dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e da União. Seu objetivo era oferecer sugestões ao debate constitucional, que então se iniciava, no tocante às competências das Cortes de Contas; e demarcar mais claramente o campo de atuação do sistema de controles públicos. Tencionava-se evitar com isso posições institucionais mal definidas ou propostas irreais. (SOUZA, 1989, P. 175)

Nesse contexto, os representantes das Cortes de Contas realizam o XIV Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, em setembro de 1987 (MIRANDA, 2009) e redigem a Carta de Porto Alegre, que defendia o aumento das atribuições do Tribunal de Contas e sua autonomia:

O aperfeiçoamento da sociedade a que a nossa gente aspira, de cuja concretização não nos podemos furtar, remete a que formulemos princípios enormes que fundamentem a razão de ser dos Tribunais de Contas, **na posição entre os poderes do Estado**, com suas prerrogativas, competências e jurisdição. Para isso, aliando-se à manifesta intenção de tornar mais rigoroso o controle da aplicação dos dinheiros públicos já plenamente evidenciada pela douta Assembleia Nacional Constituinte, postulamos os Tribunais de Contas do Brasil:

- plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais, devendo assegurar-lhes tratamento singular no Texto Supremo, em Capítulo a eles reservado, para que não se confunda a sua própria identidade;
- como destinatários de elevadas atribuições no regime republicano, os Tribunais de Contas devem revestir-se de competências delimitadas e expressas, para exercerem auditorias financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais sobre as atividades das pessoas públicas e governamentais;
- que se defira a todos seus membros garantias e prerrogativas definidas, adstritas à completa e fiel observância de suas atribuições, sem vínculos de subordinação ou dependência; – para que os cidadãos tenham adequado conhecimento do emprego dos recursos públicos, que se outorgue aos Tribunais de Contas, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis da administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades, instituídas, mantidas ou controladas pelo poder público;
- que o poder fiscalizatório implique o de impor sanções aos responsáveis, uma vez constatadas irregularidades na gestão

da coisa pública, bem como o de sustar os efeitos de atos e prática de despesa considerados ilegais;
– que os atos decisórios dos Tribunais de Contas, dos quais resulte o estabelecimento de débito ou imposição de penalidade a responsável, devem ter eficácia de sentença e se constituir em título executivo;
– que as normas constitucionais de controle externo devem ser aplicadas uniformemente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Carta de Porto Alegre. XIV Encontro dos Tribunais de Contas da União, 1987, grifos nossos, n.p.)

Observando o texto em vigor da Constituição Federal de 1988, percebe-se que quase a integralidade das postulações da Carta de Porto Alegre foi atendida pelos constituintes.

A exceção é primeiro ponto. Nele, os membros dos tribunais de contas pleiteiam para a Corte uma autonomia entre os poderes, o que a inscreveria como um quarto poder. Mas esse ponto não teve a aprovação dos constituintes. O TCU não figurou em um capítulo específico, mas sim, dentro de uma seção intitulada “Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária” dentro do capítulo “Do Poder Legislativo”, demonstrando a vinculação a este poder.

Quanto ao segundo ponto, a constituição delimita a competência da Corte de Contas e escreve literalmente, em seu art. 71, inciso IV, aquilo que a Carta de Porto Alegre sugeriu:

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; (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, n.p.)

Quanto ao terceiro ponto da Carta de Porto Alegre, a Constituição de 1988 concede aos ministros a vitaliciedade e reproduz o ponto em seu art. 71, inciso II:

II - julgar as contas dos administradores e 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; (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, n.p.)

Em relação ao quarto ponto, foi estabelecido, no art. 71, inciso VIII, a previsão de sanções, a serem detalhadas na lei orgânica posterior.

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; (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, n.p.)

Quanto ao pleito dos atos decisórios dos Tribunais de Contas terem eficácia de sentença e se constituir em título executivo, mais uma vez temos o texto constitucional recepcionando integralmente a sugestão no art. 71, §3º: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. (BRASIL, 1988)

Por fim, para a aplicação uniforme das normas constitucionais de controle externo, asseverou a Constituição no 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.” (BRASIL, 1988).

Assim, dentre os vários postulados expressos na Carta de Porto Alegre, somente a plena autonomia entre os poderes e órgãos estatais, ou seja, a independência do Tribunal de Contas em relação ao Legislativo não foi atendida pelos constituintes. Isso pode ser resultado de uma estratégia política conciliatória dos ministros do TCU, agindo como grupo de interesse, pois, a despeito do texto da Carta de Porto Alegre redigida em setembro de 1987 defender a plena autonomia entre os poderes, o presidente do TCU Fernando Gonçalves já havia se manifestado em abril de 1987 perante a Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira favorável à maior integração entre Tribunal de Contas e Congresso Nacional:

não queremos outra coisa, senão a integração cada vez maior. Consideramos fundamental para a democracia que almejamos implantar no País, uma integração cada vez maior, para que se evite a corrupção e o mau emprego dos dinheiros públicos, que continuam existindo, para que se evite, então, o que tem denegrido, infelizmente, a imagem do Poder Público como um todo. Precisamos, efetivamente, de uma integração do trabalho eficiente do Tribunal de Contas com o trabalho eficiente do Congresso Nacional. Tenho convicção - porque conheço cerca de um terço dos Constituintes e a nova geração que aqui chegou - de que daqui sairá um trabalho que há de dignificar os

foros de civilização do País, segundo a tradição de homens como Rui Barbosa, que imaginaram e deram ao Brasil um Tribunal de Contas.(...) O Tribunal de Contas quer estar ligado, umbilicalmente, ao Poder Legislativo, sobretudo nesta hora, em que a Constituinte está em marcha (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, 1987, 3ª REUNIÃO, p. 140)

As demais propostas da Carta de Porto Alegre – competências, garantias, possibilidade de impor sanções, eficácia de título executivo para as decisões do tribunal e uniformidade das normas de controle externo – foram garantidas pela Constituição de 1988.

Essa conquista dos membros dos tribunais de contas contou com o apoio destacado de alguns constituintes. O constituinte Victor Faccioni, que em 1998 se tornaria conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, leu a íntegra da Carta de Porto Alegre em uma das reuniões da Assembleia Nacional:

Sr. Presidente, Sr.as e Srs. Constituintes, o papel dos Tribunais de Contas, em qualquer Nação democrática, é dos mais relevantes. Cumpre, pois, que a nova Carta Constitucional bem ordene as atribuições e as condições de funcionamento do Tribunal de Contas da União, bem como dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Neste sentido cumpre destacar as conclusões do XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Porto Alegre, de 20 a 25 de setembro último, e consubstanciadas na "Carta de Porto Alegre", cujo teor trago ao conhecimento e à consideração de V. Ex.as, na expectativa de que venha a servir para a orientação do voto e decisão de cada um e de toda a Assembléia Nacional Constituinte. É o seguinte o inteiro teor da "Carta de Porto Alegre", dirigida aos constituintes pelo XIV Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil (...). (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 158ª reunião, 7/10/87, p. 299-300)

Os pleitos dos membros dos tribunais de contas, que buscam autonomia e aumento das competências do tribunal, ganham força ao ser feito de forma conjunta por representantes de todos os tribunais de contas do país e encontrar nos constituintes uma proximidade com a questão e com os agentes políticos dos tribunais. E esse apelo é reforçado pela manifestação da mídia apoiando a Operação Transparência, realizada no período.

A operação Transparência teve início em agosto de 1987, quando o Tribunal de Contas da União fez uma verificação geral na Administração direta

e em todas as empresas estatais, durante um período de quatro meses. O editorial do Jornal O Globo, ao tratar da Operação, pede independência para a atuação do Tribunal:

(...) Foi o próprio TCU quem o testemunhou, ao asseverar que 48 por cento das empresas visitadas recentemente por técnicos, daquela Corte não estavam respeitando os decretos de contenção de despesas. (...). O Público há de indagar, porém, estarecido, com tais revelações: por que o TCU não as coibiu, ou puniu exemplarmente? Aqui entra um dos problemas da organização dos Poderes no atual Estado Brasileiro, a merecer atenção melhor de uma Constituinte tão enredada em minudências e imediatismos: as limitações das atribuições e poderes dos Tribunais de Contas, especialmente do TCU. Falta ao órgão, de que ora se espera a tarefa indômita de promover a transparência na Administração, a força requerida e absolutamente necessária à execução das decisões. Como lhe falta, de alguma sorte, independência: ele é, tecnicamente, um órgão do Poder Legislativo; a analogia que o nome insinua quase que se esgota nas garantias que a Constituição oferece a seus membros. O empenho do TCU em fazer realizar a "Operação Transparência", tem, então, o mérito de ser um desafio às próprias deficiências e uma vitória sobre as limitações. Por isso, ele precisa permanentemente ser secundado: de imediato, por todas as agências de formação da opinião pública; e, com vistas ao futuro pelo trabalho restaurado da Constituinte. Na hora em que a "Operação Transparência" começar a apresentar seus primeiros resultados, na hora em que o TCU se pronunciar sobre o apurado nas auditorias, a opinião pública precisa estar alerta, para que as decisões da Corte sejam rigorosamente cumpridas: porque elas deverão ser cumpridas – e aí está o ponto crítico da feição que a Constituição deu ao TCU – pelo próprio aparelho responsabilizador dos órgãos e empresas julgadas; e cumpridas, muitas vezes, contra as autoridades fiscalizadas. Nessa hora, é preciso que à força moral do TCU se somem a força de pressão da opinião pública e os poderes da Constituinte. (O GLOBO, Editorial, 1º Caderno, 14/08/1987, p.10)

FONSECA (2020, p. 128) aponta que a Operação Transparência durante a Assembleia Constituinte foi um recado para que os constituintes aprovassem as sugestões dos ministros da Corte, especialmente quanto à manutenção da vitaliciedade, tema mais controverso e que só foi aprovado após novo encaminhamento da matéria que já havia sido votada e mudança de votos de constituintes.

O fato de que as lideranças mudaram de posicionamento e infringiram o regimento interno ao encaminhar duas vezes à votação em Plenário a emenda pela adoção da vitaliciedade dos ministros do TCU, aprovando essa regra, seria uma

evidência conclusiva para a hipótese de que a ameaça por meio da Operação Transparência surtiu efeito na adoção desse importante dispositivo de independência. (FONSECA, 2020, p. 128)

FONSECA (2020) destaca ainda que constituintes dos maiores partidos de apoio ao presidente Sarney, que possuíam muitos cargos nas empresas que começaram a ser auditadas e que haviam participado da gestão dos recursos públicos naqueles anos, passaram a apoiar a vitaliciedade dos ministros. É nesse sentido que se manifesta o constituinte João Agripino:

É importante frisar, Sr. Presidente, Sr. Relator, que a função do Juiz é, através dos tempos, protegida pela vitaliciedade. Não se dá vitaliciedade ao funcionário, mas ao cargo. E importante fazer essa distinção, porque não será o indivíduo que será vitalício no cargo, mas o seu cargo. Para que ele possa desempenhar as suas funções judicantes é que deve ser protegido pela vitaliciedade (...). Tirar a vitaliciedade do Ministro do Tribunal de Contas da União é fazer com que ele perca a garantia de estar sob pressão, porque ele terá apenas um mandato de seis anos e terá que voltar à vida pública e, assim, estará sujeito a todo tipo de pressão ainda mais que assumimos a responsabilidade de indicar dois terços desses Ministros (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 1988, p. 167-168).

Dessa forma, a articulação política realizada no ensejo dos congressos institucionais entre os membros dos tribunais de contas com o *lobby* feito junto aos constituintes, somado à atuação investigatória da Operação Transparência demonstram a prioridade dos ministros do Tribunal de Contas da União serem ouvidos na formulação da nova estrutura da Corte a partir da Carta Magna de 1988.

CAPÍTULO 4 – AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO TCU

Tendo apresentado o debate que cercou a questão da vitaliciedade do cargo de ministro do Tribunal de Contas e o resultado de continuidade institucional com a manutenção da vitaliciedade dos ministros com as mesmas prerrogativas de ministro do Superior Tribunal de Justiça, passamos às mudanças institucionais que efetivamente ocorreram e foram centrais para o novo desenho institucional da Corte: o critério de escolha dos ministros do Tribunal e o corpo técnico que compunha o quadro de servidores, com a vinculação ou não ao Poder Legislativo (MIRANDA, 2009; PESSANHA, 2009).

4.1. A primeira mudança: o critério de escolha dos Ministros do TCU

Como já dissemos foi no processo constituinte que se dá a virada de aumento de competências do TCU, no ensejo do maior protagonismo do Legislativo. Em consequência dessa ação, o TCU é mantido como órgão auxiliar do Poder Legislativo, resultado de uma discussão entre mantê-lo como Corte de Contas ou transformá-lo em Auditoria-Geral, modelo existente nos países anglo-saxões. MIRANDA (2009, p. 66) aponta que, enquanto “da parte dos dirigentes dos tribunais de contas havia um esforço visando ao fortalecimento da instituição, com um aprofundamento da discussão sobre controle externo, da parte da maioria dos constituintes envolvidos no assunto havia uma preocupação voltada para a subordinação do tribunal ao Poder Legislativo”.

Enquanto os dirigentes dos tribunais vieram com uma proposta fechada elencada na Carta de Porto Alegre (manifesto resultado do Congresso Nacional dos Tribunais de Contas), “os constituintes trabalharam com tópicos fragmentados, que priorizavam a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo” (MIRANDA, 2009, p. 67). Nesse sentido, a alteração no critério de escolha dos ministros, que passa a ser feita majoritariamente pelo Poder Legislativo em detrimento do Poder Executivo³⁰, é, nessa seara, uma grande conquista para o protagonismo do Congresso Nacional.

³⁰ Constituição Federal, Art. 49, XIII “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União”

É de se destacar as manifestações dos constituintes, sempre a favor da vinculação do órgão de controle externo ao Poder Legislativo, havendo posições contrárias quanto à estrutura desse órgão: corte de contas ou auditoria-geral. O constituinte João Natal era um dos defensores do modelo de Auditoria-geral. Ele afirma que “o Legislativo, que precisa de informes políticos para apreciar a gestão do Presidente da República, passará a tê-los agora fornecidos pela Auditoria Geral, que examinará a atuação dos dirigentes sob o ponto de vista da eficiência na consecução dos objetivos sociais. A atuação da Auditoria Geral, por conseguinte, preveniria a administração pública dos maus gestores, não no sentido de ilegalidades cometidas, mas da falta de critério para administrar o orçamento”. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 89a sessão, 24/06/87, p. 559).

Já o constituinte Adhemar de Barros Filho (PDT-SP) defendeu a estrutura do Tribunal de Contas com ministros não vitalícios eleitos exclusivamente pelo Congresso nacional. Assim, se manifestou logo no início da Assembleia Nacional Constituinte, em março de 1987:

É notória a incongruência hoje existente na nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União, Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Juizes dos Tribunais de Contas dos Municípios. Indicados pelos chefes do Poder Executivo hão, na maioria das vezes, de julgar as contas daqueles que os nomearam. Mesmo considerando a honorabilidade dos indicados que procuram, via de regra, executar seus misteres com absoluta isenção, não podemos deixar de considerar como espúria a indicação feita pelo Executivo. Desta forma, **se considerarmos que esses Tribunais na verdade são órgãos de Assessoria do Poder Legislativo**, legítimo se torna que este Poder, de forma democrática, através de votação direta, proceda a escolha daqueles que irão compor esses Tribunais, sejam Ministros, Conselheiros ou Juizes. (...) Queremos realmente tornar o futuro Poder Legislativo, que nascerá desta Assembléia Constituinte, forte e poderoso no exercício de suas inúmeras atribuições, dentre elas a de fiscalizador, exercendo-as com o mais perfeito equilíbrio e ao mesmo tempo, autonomia entre os três poderes. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Plenário, 36ª sessão, 19/03/87, p. 184 e 185, grifos nossos).

MIRANDA (2009, p. 70) destaca que a mudança proposta pelo constituinte Adhemar de Barros Filho (PDT-SP) se resumia “ao problema da definição dos critérios sobre a nomeação e/ou eleição dos magistrados do topo da organização de fiscalização e o fim da vitaliciedade.” Assim, as questões

atinentes ao objeto da atividade-fim, ao conceito de controle externo e ao alcance das ações do órgão fiscalizador seriam definidos com base no que já existia ou em outros anteprojetos em discussão.

Esse entendimento corrobora a ideia de que os constituintes estavam mais preocupados com a vinculação do órgão fiscalizador (Corte de Contas ou Auditoria-Geral) ao Poder Legislativo, o protagonismo desse poder na escolha dos ministros e quanto à vitaliciedade ou não do cargo, deixando a discussão sobre o conceito e o alcance do controle externo para os próprios dirigentes dos tribunais de contas no Brasil.

O constituinte Jorge Hage (PMDB-BA) se manifesta em debate da Subcomissão do Poder Legislativo, em maio de 1987, quanto ao critério de nomeação dos ministros do órgão de controle externo. Concordando com a fundamentação do constituinte Adhemar de Barros Filho de retirar o direito de escolha do Poder Executivo, diverge com a concessão de exclusividade ao Congresso Nacional:

A proposta do Constituinte Adhemar de Barros Filho, se viabilizada sua votação, votarei nela, repito, que avança mais que a minha, entrega inteiramente ao Congresso Nacional, o processo democrático da escolha de todos os membros do Tribunal de Contas, o que me parece realmente ideal. Apenas não me atrevi a tanto. Nossa proposta tem a mesma fundamentação da de S. Ex.^a, partindo do princípio de que não tem sentido algum mantermos a indicação pelo Chefe do Executivo daqueles que irão fiscalizar suas contas; esta aprovação pelo Congresso Nacional, de nomes que vêm indicados do Executivo é algo que tem sido meramente formal. Procuro abrir em três parcelas: 1/3 indicado pelo Presidente com aprovação do Congresso, 1/3 eleito pelo Congresso e 1/3 escolhido mediante concurso público. É uma forma conciliatória. (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte, Atas de Comissões, Subcomissão do Poder Legislativo, 22/05/87, p. 216)

Como já apresentado acima no subcapítulo anterior, após a composição de emendas entre os constituintes, o critério de escolha dos ministros foi aprovado em março de 1988 com a definição da indicação de 2/3 dos ministros pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo Presidente da República. Assim, os constituintes conseguiram uma grande alteração na forma de composição da Corte de Contas. Rompeu-se com uma regra centenária, pois, no período compreendido entre 1891 e 1987, os ministros do Tribunal de Contas da União

eram escolhidos pelo presidente da República. Isso representava, *a priori*, um enfraquecimento do *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998) do Tribunal na apreciação das contas presidenciais, pois aquele que compõe a instituição julgadora, não deveria ser indicado pelo agente da instituição julgada. Denota-se um comprometimento da imparcialidade do agente público para proferir um julgamento isento.

Uma vez que já trouxemos as manifestações dos constituintes que cercavam o debate do critério de escolha dos ministros, apresentamos agora aqueles que ocupavam cadeira de ministro do TCU durante o período da Assembleia Constituinte e como se deu seu ingresso na Corte do Tribunal. Essa apresentação busca mostrar que a maior parte dos dirigentes da Corte de Contas era egressa do Congresso Nacional (5 ex-parlamentares e 2 ex-servidores) e somaram forças aos constituintes para reforçar o papel do Poder Legislativo no critério de escolha dos ministros futuros.

Optamos por não elaborar uma tabela com todos os ministros desde 1891, pois seria muito extensa. Mas um ponto relevante quanto à igualdade de gênero é observar que até hoje, entre dezenas de ministros, houve a nomeação de somente duas mulheres: Élvia Lordello Castello Branco (1987-1995) e Ana Arraes (desde 2011)

MINISTRO	PERÍODO	NOMEADO PELO PRESIDENTE	ÚLTIMO CARGO ANTES DE SE TORNAR MINISTRO
Ewald Sizenando Pinheiro	1975-1987	Ernesto Geisel	Auditor de carreira do TCU e professor de Direito na Unb
Luciano Brandão Alves de Souza	1977-1994	Ernesto Geisel	Diretor-Geral da Câmara dos Deputados

Mário Pacini	1978-1987	Ernesto Geisel	Funcionário de carreira do Banco do Brasil
Fernando Gonçalves	1982-1998	João Batista Figueiredo	Deputado federal pelo estado do RS (PDS)
Alberto Hoffmann	1983-1990	João Batista Figueiredo	Suplente de Senador do RS (PDS)
Ivan Luz	1984-1988	João Batista Figueiredo	Procurador-Geral do TCU
Adhemar Paladini Ghisi	1985-2001	João Figueiredo	Deputado Federal pelo estado de SC (PDS)
Carlos Átila Álvares da Silva	1985-1998	João Batista Figueiredo	Porta-voz do Presidente João Batista Figueiredo
Thales Bezerra de Albuquerque Ramalho	1986-1988	José Sarney	Deputado Federal pelo estado de PE (PDS)
Élvia Lordello Castello Branco ³¹	1987-1995	José Sarney	Procuradora-Geral do TCDF
Paulo Affonso Martins de Oliveira	1988-1997	José Sarney	Secretário-Geral da Câmara dos Deputados
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça ³²	1988-2009	José Sarney	Secretário particular para

³¹ Substitui Ewald Sizenando Pinheiro na Cadeira 3 do TCU

³² Substitui o Ministro Thales Bezerra de Albuquerque Ramalho na cadeira 6 do TCU

assuntos especiais
do presidente da
República

Homero Santos³³

1988-1999

José Sarney

Deputado Federal
por MG (PFL)

FONTE: Elaborado pelo autor com base nos dados biográficos do sítio do TCU e CPDOC/FGV

Observa-se que entre os treze ministros que compuseram a Corte de Contas em algum momento durante a Assembleia Constituinte, cinco deixaram o cargo no Congresso Nacional para o qual haviam sido eleitos. Todos eles do partido que oficialmente representava os interesses políticos da Ditadura Militar.

Entre esses ministros, Homero Santos (PFL-MG) foi deputado constituinte. Ele votou a favor da manutenção da vitaliciedade para os ministros do Tribunal, vitaliciedade esta da qual ele passou a gozar, quando renunciou, em 31 de outubro de 1988³⁴ ao mandato de deputado federal e ingressa na Corte de Contas. Outros dois deputados constituintes passam a compor a Corte de Contas da União em momentos posteriores à Assembleia Nacional: Ubiratan Aguiar e Valmir Campelo. Ubiratan Aguiar (PMDB-CE) também votou a favor da vitaliciedade enquanto deputado constituinte e foi eleito pelo Congresso Nacional em 28 de março de 2001³⁵ como novo ministro do TCU. Valmir Campelo (PFL-DF) também votou a favor da vitaliciedade enquanto deputado constituinte e foi eleito em 1997 pelo Congresso Nacional para o TCU, deixando o cargo de senador. Victor Vaccioni (PDS-RS) é outro constituinte que se torna membro de Tribunal de Contas, mas não do TCU e sim do TCE do Rio Grande do Sul. Ele votou a favor da vitaliciedade e tinha relação próxima com os membros de tribunais de contas, uma vez que participou da XIV Congresso dos Tribunais de Contas e foi o constituinte que leu a Carta de Porto Alegre na Assembleia Nacional.

³³ Substituiu Ivan Luz na cadeira 9 do TCU

³⁴ Biografia do deputado Homero Santos, disponível em <<https://www.camara.leg.br/deputados/139235/biografia>>

³⁵ Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u17743.shtml>>, acesso em 06 de outubro de 2020.

Observa-se que entre os três constituintes que passam a compor o Tribunal de Contas da União pela votação do Congresso Nacional, todos votaram a favor da vitaliciedade e dois são oriundos de partido político de sustentação do Governo Militar, evidenciando um perfil político comum que ingressa na Corte de Contas.

4.2 A segunda mudança: formação do corpo técnico do TCU

Já quanto à segunda questão - do corpo técnico do tribunal -, o ingresso no serviço público não se dava por concurso antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mas exclusivamente por liberalidade e indicação dos superiores. Destarte, predominava um quadro de funcionários com relações patrimonialistas (MIRANDA, 2009). O princípio da Impessoalidade, no qual se fundamenta a regra do concurso público, só vai ser aplicado para ingresso no quadro de servidores do TCU a partir de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e da Lei Orgânica do TCU em 1992, a realização periódica de concurso, além de regra, passa a ser um valor do Tribunal. É o que destaca o Art. 88 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8443/1992)

Art. 88. Fica criado, na secretaria, diretamente subordinado à Presidência, um instituto que terá a seu cargo:

I - a realização periódica de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, para seleção dos candidatos a matrícula nos cursos de formação requeridos para ingresso nas carreiras do quadro de pessoal do Tribunal;

II - a organização e a administração de cursos de níveis superior e médio, para formação e aprovação final dos candidatos selecionados nos concursos referidos no inciso anterior;

III - a organização e a administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores do quadro de pessoal;

IV - a promoção e a organização de simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da administração pública;

V - a organização e administração de biblioteca e de centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle e questões correlatas.

Parágrafo único. O Tribunal regulamentará em resolução a organização, as atribuições e as normas de funcionamento do instituto referido neste artigo. (BRASIL, Lei 8443, 1992, n.p.)

MIRANDA (2009) afirma que a “diferença marcante em relação ao passado é a formação da sua burocracia técnica, que, a partir da última Constituição, passou a ser formada por funcionários aprovados em concurso público”. (2009, p. 42).

Esses funcionários atuam para fortalecer sua instituição, com os auditores se empenhando para solidificar a capacidade técnica do Tribunal de Contas, com diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica em 1992 e adaptando-se, posteriormente, às mudanças trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (FONSECA, 2020).

Concomitantemente ao incremento do corpo técnico da Corte de Contas, deu-se o aumento das despesas do TCU. Em um comparativo entre a previsão de despesas em 1994 e 2019 observa-se que o orçamento da Corte cresceu substancialmente, conforme tabela abaixo. Optamos por comparar o maior período possível pós-Constituição de 1988 com a mesma moeda como variável, o real. Por isso, a escolha pelo ano de 1994, primeiro ano da implantação do Plano Real. Também optamos por não listar todos os órgãos da previsão orçamentária, mas apresentar órgãos específicos.

Assim, listamos as duas casas do Poder Legislativo (Câmara Federal e Senado Federal), importante para comparação, pois o TCU funciona como órgão auxiliar desse poder, a despeito de sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Também listamos dois órgãos que funcionam como Cortes Superiores do Poder Judiciário (STF e STJ) por serem órgãos judicantes com ministros que possuem vitaliciedade, assim como os da Corte de Contas, e um número de ministros maior que o da Corte de Contas, pois o STF possui 11 ministros e o STJ possui 33 ministros. Listamos o Ministério Público da União, por ser um órgão que surgiu com a Constituição de 1988 e também possui autonomia orçamentária, conforme previsão expressa no artigo 127,§3º da Constituição Federal. Por fim, listamos o Ministério da Educação, cujo orçamento depende das deliberações do Ministério da Fazenda, pois não tem autonomia orçamentária. Mas o trazemos por entender que é o órgão mais importante para que um país destine recursos ao ensino dos seus cidadãos e que tem uma função pedagógica, por excelência, servindo de comparativo à função pedagógica exercida pelo Instituto Serzedello Correa para os servidores do TCU.

ÓRGÃO	PREVISÃO DE DESPEAS PARA O ANO DE 1994 (R\$ 1,00)	PREVISÃO DE DESPEAS PARA O ANO DE 2019 (R\$ 1,00)	VARIAÇÃO (%)
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	66.306.930	2.233.179.976	3368
CÂMARA DOS DEPUTADOS	233.335.869	6.311.259.832	2705
SENADO FEDERAL	236.718.536	4.501.795.516	1901
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	46.468.780	778.625.817	1675
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	91.555.096	1.644.751.462	1796
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	129.432.991	7.054.210.355	5450
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	3.320.983.989	121.482.302.959	3658

Tabela elaborada pelo autor com base nas Leis Orçamentárias Anuais de 1994 e 2019 (Lei 8933/1994 e Lei 13808/2019)

Observa-se que o aumento de despesas do Tribunal de Contas da União foi de 3368% em 25 anos, aumento muito superior à variação do IPCA no mesmo período, que foi de 508,23%³⁶. Assim, o ganho real da Corte de Contas

³⁶ De acordo com o IBGE, de julho de 1994 até junho de 2019, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ficou em 508,23%, conforme disponibilização em

é expressivo, ficando inferior somente ao do Ministério Público da União e do Ministério da Educação no mesmo período, o que demonstra que a Corte de Contas contou com grande disponibilidade de recursos para assegurar a expansão do seu quadro de servidores, congregado aos recursos financeiros para a implementação de cursos, capacitação e expansão de competências, chegando ao número de 2164 servidores estáveis, 92 não estáveis e 432 desocupados no ano de 2019³⁷.

Do ponto de vista dos fatores endógenos da mudança, a estruturação de carreiras cumpriu um fator muito relevante nesse processo, assim como a questão orçamentária. As instituições da burocracia do controle passaram por mudanças organizacionais, desde 1988, que implicaram um novo comportamento dos agentes no interior dessas instituições (Olivieri et al., 2013). A criação da carreira de analistas de fiscalização e controle (AFCs), as mudanças organizacionais e de carreira da PF, o fortalecimento e a autonomia das carreiras do MP e as mudanças internas nas carreiras do TCU, todas consideradas do núcleo estratégico do Estado, resultaram em uma forte capacidade das burocracias do controle. (...) A mudança institucional, nesse caso, decorreu também de mudanças no cotidiano das instituições, em que os agentes participam do processo de criação de regras e procedimentos. (...) Portanto, de um contexto de vazios de instituições de accountability, no Brasil, passamos a constituir mudanças incrementais que significaram o desenvolvimento de novas práticas de gestão pública e o gradativo empoderamento das burocracias de controle. O resultado foi a construção e o desenvolvimento de um sistema de instituições de accountability (FILGUEIRAS, 2018, p. 368-369)

Observa-se, assim, que a formação do corpo técnico através de concurso público e com grande disponibilidade orçamentária para remunerar com altos salários e destacada estrutura os auditores e os ministros do Tribunal, bem como formular uma Escola de Governo própria, é um relevante fator endógeno da mudança no TCU advinda da Constituição Federal de 1988.

<<https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2019/07/inflacao-acumulada-no-no-plano-real-desde-julho-de-1994-e-de-50823.html>>

³⁷ Esses dados foram obtidos pelo autor no próprio site do TCU, fornecidos pela Segedam/Segep, com última atualização em 01 de maio de 2020.

CAPÍTULO 5 – A ROTINIZAÇÃO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL: A ESCOLA DE GOVERNO DO TCU (Instituto Serzedello Correa)

O Instituto Serzedello Correa (ISC) é a Escola de Governo do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 39, §2º da Constituição Federal, *in verbis*:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

O ISC engloba cursos para formação e especialização dos servidores do TCU e, também, ações para o público externo, com materiais que buscam apresentar educação, inovação e cultura, de forma que o Instituto participa institucionalmente, promovendo ou apoiando, ações educacionais e culturais, o que demonstra a ambição de estar presente na capacitação da sociedade, além da capacitação dos próprios servidores.

A história de sua formação se inicia ainda em 1968, quando o TCU constitui um Centro de Aperfeiçoamento de Servidores, transformado, em 1973, em Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento, vinculado à área de gestão de pessoas. Não obstante, é no contexto na Assembleia Nacional Constituinte que ganha força na Corte de Contas a ideia de que os aprovados em concurso público fossem formados e capacitados pelos próprios dos servidores da instituição, para atuarem no controle externo. O ministro Carlos Átila, egresso do Itamaraty, que toma posse em 1985, afirmou³⁸:

Nós conversamos entre os ministros da época, tínhamos que demonstrar que a instituição era não só necessária, como competente para exercer as funções de controle externo que são essenciais na estrutura de uma democracia moderna (ÁTILA, 1985, n.p.)

Assim, em 1986 o então Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento foi transformado em Centro de Seleção e Treinamento (CST), diretamente

³⁸ Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/o-instituto/historia.htm>>, acesso em 30 de julho de 2021

vinculado à presidência e com a função de centralizar as atividades referentes à seleção e ao treinamento de pessoal.

A Lei Orgânica do TCU (Lei 8443/1992) prevê a existência desse instituto, diretamente ligado à Presidência, e com a função de organizar os concursos públicos, realizar os cursos de formação para os aprovados, realizar cursos frequentes para os servidores, constituir um acervo de documentos e livros relacionados à temática do controle e, ainda, promover e organizar eventos para o público em geral:

Art. 88. Fica criado, na secretaria, diretamente subordinado à Presidência, um instituto que terá a seu cargo:

I - a realização periódica de concursos públicos de provas ou de provas e títulos, para seleção dos candidatos a matrícula nos cursos de formação requeridos para ingresso nas carreiras do quadro de pessoal do Tribunal;

II - a organização e a administração de cursos de níveis superior e médio, para formação e aprovação final dos candidatos selecionados nos concursos referidos no inciso anterior;

III - a organização e a administração de cursos de treinamento e de aperfeiçoamento para os servidores do quadro de pessoal;

IV - a promoção e a organização de simpósios, seminários, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da administração pública;

V - a organização e administração de biblioteca e de centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle e questões correlatas.

Parágrafo único. O Tribunal regulamentará em resolução a organização, as atribuições e as normas de funcionamento do instituto referido neste artigo. (BRASIL, Lei 8443, 1992, n.p.)

Aprofundando e detalhando ainda mais o funcionamento do Instituto, o Regimento Interno do TCU, aprovado em 1993³⁹, batiza o Instituto com o nome de Serzedello Correa. O Instituto de capacitação dos servidores do TCU foi nomeado Instituto Serzedello Corrêa (ISC), em homenagem a Innocêncio Serzedello Corrêa, que foi ministro da Fazenda entre 31 de agosto de 1892 e 30 de abril de 1893, sendo responsável pela regulamentação e funcionamento da Corte de Contas. De acordo com o sítio do Instituto, Innocêncio defendeu desde o nascedouro a “autonomia do TCU, não só como órgão que registrasse

³⁹ O primeiro Regimento Interno após a promulgação da Lei Orgânica de 1992 foi aprovado pela Resolução Administrativa TCU Nº 15/93 em 15 de junho de 1993 e publicada no Diário Oficial da União em 21 de junho de 1993.

as despesas, mas como instituição independente e moralizadora dos gastos públicos”.

O Regimento Interno do TCU de 1993 consolidou o alcance amplo da Escola Superior do TCU para selecionar, formar, capacitar e aperfeiçoar todos os servidores, além de alcançar o público externo com eventos organizados ou apoiados pelo Instituto:

Art. 128. O Instituto Serzedello Correa tem por finalidade planejar, promover, coordenar e avaliar a execução das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, bem como promover e organizar simpósios, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle da administração pública e, ainda, administrar biblioteca e centro de documentação, nacional e internacional, sobre doutrina, técnicas e legislação pertinentes ao controle e matérias correlatas. (BRASIL, Regimento Interno do TCU, 1993, n.p.)

O processo de implementação do Instituto foi concluído em 1994, por meio da Resolução TCU n° 19/1994 (Anexo 2), que fixou a sua competência, funcionamento e arquitetura institucional. Nos Anexos se encontra a Resolução na íntegra. Todavia, destacamos partes dos capítulos referentes à estrutura e funcionamento a fim de elucidar que, desde o nascedouro, o ISC objetiva formar um corpo técnico uniforme, caracterizado pela expertise no controle externo com muita formação teórica, cursos, carga horária de treinamentos e publicações em serviço de editoração próprio com a Revista do Tribunal de Contas da União⁴⁰.

CAPÍTULO II ESTRUTURA

Art. 3º O ISC conta com a seguinte estrutura: (NR)
(Resolução n° 115, de 19/8/1998, BTCU n° 60/1998).

- I – Assessoria;
- II – Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF;
 - a) Serviço de Pós-Graduação;
 - b) Serviço de Treinamento;
- III) - Divisão de Seleção e Treinamento

⁴⁰ Não se precisou o momento de criação da Revista do Tribunal de Contas da União, mas o Conselho Editorial é instituído pela Resolução TCU n° 19/1994 e a Secretaria Executiva da Revista do TCU é instituída pela Resolução Administrativa n° 97/1989.

- a) Serviço de Seleção
 - b) Serviço de Treinamento e Pós-Graduação;
 - IV) – Divisão de Apoio Operacional;
 - a) Serviço de Apoio Administrativo;
 - b) Serviço de Execução Orçamentária e Financeira;
 - c) Serviço de Apoio a Eventos Internos;
 - d) Serviço de Contratação e Acompanhamento de Eventos Externos;
 - V) – Divisão de Pesquisa e Publicações;
 - a) Serviço de Desenvolvimento de Pesquisa;
 - b) Serviço de Administração de Pesquisa;
 - c) Serviço de Editoração e Publicações
- (...)

CAPÍTULO IV FUNCIONAMENTO

Art. 7º Para o desempenho de suas funções e atividades, o Instituto manterá regularmente os seguintes programas:

I - Programa de Treinamento e Qualificação - PTQ objetivando o atendimento das necessidades de treinamento e capacitação dos servidores, em todos os níveis;

II - Programa de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento - PAD com vistas a possibilitar o desenvolvimento e o aprimoramento profissional e intelectual dos servidores;

III - Programa de Competência Técnica - PCT com objetivo de capacitar o corpo técnico para o desempenho de novas atribuições técnicas e administrativas.

Parágrafo único. Sem prejuízo dos programas relacionados neste artigo, a direção do Instituto poderá propor a realização de outros, de cunho complementar ou inovador, sempre que julgar conveniente.

Art. 8º O Instituto, com base na necessidade e na demanda das unidades da Secretaria do Tribunal, elaborará o Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento - PDTA com abrangência trienal, bem como seus planos e programas anuais de trabalho. (BRASIL, Resolução TCU nº 19, 1994, n.p.)

Assim observa-se que o ISC possui grande estrutura, bem como a previsão de cursos contínuos e regulares. Recentemente, em 2016, o Instituto

passou a ter uma ampla sede própria⁴¹, demonstrando a relevância crescente da Escola de Governo do TCU.

Numa perspectiva crítica foucautiana podemos afirmar que o ISC atua para uma disciplinarização, ou docilização, (FOUCAULT, 2015) dos servidores e sociedade em geral a fim de formar um *ethos* que exteriorize sua própria cultura organizacional. De acordo com o ministro Bruno Dantas, em entrevista concedida à Agência Infra em 2017, “O TCU não nasceu com o corpo técnico que tem. Isso é um processo histórico de amadurecimento institucional e de compreensão por parte dos ministros da casa de que era preciso fortalecer o corpo técnico”. Sem dúvida, a formação de um Instituto para atuar na formação dos servidores, nos moldes de uma Escola de Governo, acelera a construção de uma identidade organizacional do Tribunal, pois as escolhas dos conteúdos formativos do corpo técnico passam a ser centralizados na direção do Instituto, de cima para baixo. Outras manifestações dos ministros do TCU reforçam o apreço pela formação e treinamento contínuos dos servidores. O ministro HOMERO SANTOS (1998, p. 69) então presidente do TCU afirma em uma palestra proferida no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

o TCU, consciente dos desafios que se lhe apresentam, não tem poupado esforços para conferir aos seus servidores acesso permanente a novas técnicas e informações na área de controle, de modo a lhes assegurar contínuo aperfeiçoamento para o exercício de suas atividades. Não hesito, mesmo, em situar o Tribunal de Contas da União entre as principais instituições congêneres do mundo, principalmente em razão da elevada capacitação técnica do seu corpo funcional, rotineiramente submetido a programas de treinamento e desenvolvimento de alto nível, realizados tanto no Brasil como no exterior. A propósito, a seriedade e a qualidade dos trabalhos de formação e treinamento desenvolvidos pelo Tribunal têm chamado a atenção até de outros países. Nosso Instituto Serzedello Correa, criado pela Lei n.º 8.443/92, já conta hoje com bem mais de uma centena de servidores de outras nacionalidades em seu quadro de ex-alunos, provenientes sobretudo da América Latina e da África. (SANTOS, 1998, p. 69)

Além de atuar na formação interna e na capacitação de servidores de outros órgãos, o Instituto atua no processo de seleção do futuro servidor, organizando o concurso público para os dois cargos que compõem o corpo

⁴¹ A nova sede do ISC foi inaugurada em 2016, com um complexo arquitetônico com duas instalações. O primeiro prédio comporta salas de aula, anfiteatro, salas para reuniões, oficinas e videoconferências, além de salas para a gestão administrativa e estratégica do ISC, além de um posto avançado da Biblioteca Ministro Ruben Rosa. O segundo prédio abriga o Centro Cultural do TCU, composto pelo Espaço Cultural Marcantônio Vilaça e pelo Museu do TCU, além de uma área educativa e um auditório, disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/o-instituto/historia.htm>>, acesso em 30 de julho de 2021.

técnico: auditor-federal de Controle Externo e técnico federal de Controle externo.

A Resolução – TCU nº 202 de 06 de junho de 2007 dispõe sobre concurso público para provimento dos cargos listados. Ela define a atuação principal do ISC (Instituto Serzedello Correa) na coordenação do concurso e, treinamento dos aprovados na primeira fase:

Art. 5º A realização do concurso é autorizada pelo presidente do TCU, em representação formulada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), após deliberação do Comitê de Gestão de Pessoas.

§ 2º Cabe ao ISC coordenar a definição das disciplinas e respectivos conteúdos, a serem exigidos em cada especialidade e em cada orientação específica quanto a área de conhecimento, se houver, do concurso, bem como a escolha do tipo de redação a ser adotada na prova discursiva, nos termos do art. 27, inciso II, desta Resolução.

Art. 6º O concurso é coordenado pelo ISC e presidido por seu diretor-geral.

(...)

CAPÍTULO III DA SEGUNDA ETAPA DO CONCURSO

Seção I

Da finalidade e da estrutura

Art. 32. A segunda etapa do concurso consiste no Programa de Formação, que tem por finalidade a integração inicial no ambiente de trabalho e o desenvolvimento básico de competências necessárias à atuação profissional de novos servidores.

Parágrafo único. Pode ocorrer participação de servidores do TCU no Programa de Formação, como ouvintes, observados os critérios definidos pelo ISC.

Art. 33. Compete ao ISC ministrar o Programa de Formação, com o auxílio do Comitê Consultivo de que trata a Seção II.

Parágrafo único. A seleção, a atuação e a remuneração de instrutor e a participação de palestrante e de tutor no Programa de Formação são disciplinadas em normativo próprio do ISC.

Art. 34. O Programa de Formação tem duração mínima de:

I – cento e vinte horas, quando se destinar a Analistas de Controle Externo;

II – sessenta horas, quando se destinar a Técnicos de Controle Externo.

Art. 35. O Programa de Formação é composto de duas partes:

I – parte geral, com aulas presenciais e outras atividades pertinentes à estrutura orgânica, ao funcionamento e aos modelos de gestão do TCU.

II – parte específica, com aulas presenciais e outras atividades pertinentes às especialidades dos cargos e orientações específicas de cada área de conhecimento prevista no concurso, dentro da mesma especialidade do cargo, quando for o caso. (BRASIL, Resolução TCU nº 202, 2007, n.p.)

É importante ressaltar que essa centralização para o ISC coordenar todo o concurso e realizar também a parte do treinamento dos aprovados na primeira fase permite um maior controle dos servidores membros do ISC no processo seletivo, mantendo, ou ainda, direcionando uma coesão do corpo técnico na direção almejada.

O último concurso realizado para a Corte de Contas, no cargo de nível superior de auditor-federal de Controle Externo, ocorreu em 2015 e contou com 9417 inscritos para 66 vagas⁴². Esse número elevado de inscritos para um concurso de nível superior reflete o aumento de interesse no ingresso na Corte de Contas, que vem acompanhado do aumento da sua inserção na mídia. Essas inserções são frequentes sobretudo no julgamento das contas presidenciais de 2014 e posterior rejeição. Essa rejeição das contas baseou o processo político de *impeachment* da presidente Dilma Roussef no Congresso Nacional.

Outro exemplo reforça a interlocução do TCU com organismos internacionais, como é o caso do convênio assinado com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em dezembro de 2017 para a implantação de um projeto de “Aperfeiçoamento de Políticas e Programas públicos Descentralizados: Auditorias baseadas em resultados”, com treinamento realizado em Paris, na França em abril de 2018 (FIGUEIREDO, 2018).

Atualmente, a Resolução TCU 246/2011 atualizou o Regimento Interno do TCU, republicado em 2020, que não possui mais nada tratando expressamente do Instituto Serzedello Correa. Ainda, a Resolução TCU n° 266/2014 define a estrutura e competências do ISC, também alcançado pela Resolução TCU n° 212/2008, que trata das ações de educação no âmbito do Tribunal, além de portarias próprias do ISC, como a Portaria ISC 13/2015, que trata da pós-graduação.

Dispõe a Resolução 266, de 30 de dezembro de 2014:

Subseção IV
Do Instituto Serzedello Corrêa

⁴² O certame consistiu em duas etapas, sendo a primeira de provas objetiva e discursiva e a segunda de Curso de Formação, com carga horária de 120 horas, disponível em <https://www.cebraspe.org.br/concursos/TCU_15_AUFC>

Art. 22. O ISC tem por finalidade propor políticas e diretrizes de seleção externa de servidores, educação corporativa, gestão do conhecimento organizacional, gestão documental e fomento à inovação, bem como coordenar as ações delas decorrentes.

Art. 23. Compete ao ISC:

I - promover o desenvolvimento de competências profissionais e organizacionais e a educação continuada de servidores e colaboradores do Tribunal;

II - participar, sob a coordenação da Segep, da proposição de políticas de gestão de pessoas;

III - promover a seleção, a formação e a integração inicial de novos servidores;

IV - promover ações educativas voltadas ao público externo que contribuam com a efetividade do controle, o aprimoramento da administração pública e a promoção da cidadania;

V - promover e estimular o reconhecimento de servidores e demais colaboradores do TCU pelo desenvolvimento de competências;

VI - fornecer suporte metodológico e logístico à pesquisa, produção, catalogação e disseminação de conhecimentos, visando ao aprimoramento da atuação do Tribunal;

VII - administrar o Centro de Documentação do Tribunal;

VIII - promover, planejar, acompanhar e orientar a implementação da política de gestão documental do Tribunal, em consonância com a CAD;

IX - administrar e gerir os recursos orçamentários recebidos mediante descentralização, observadas as normas específicas;

X - auxiliar na celebração, execução e acompanhamento de convênios, acordos de cooperação ou instrumentos congêneres que tenham por objeto treinamento e desenvolvimento de pessoas;

XI - exercer as funções de apoio e secretariado ao Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública do TCU;

XII - exercer as funções de apoio e secretariado ao núcleo de inovação e prover o suporte necessário ao seu funcionamento;

e

XIII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

§1º Normativo específico irá dispor sobre o núcleo de inovação a que se refere o inciso XI deste artigo.

§ 2º O ISC é dirigido por Diretor-Geral e conta com as funções de confiança constantes do Anexo V desta Resolução para organização de suas atividades. (BRASIL, TCU, Resolução 266, 2014)

A Resolução TCU nº 212/2008, que trata das ações de educação no âmbito do Tribunal demonstra a valorização do conhecimento teórico e aperfeiçoamento dos servidores em algumas áreas ao instituir o regime especial de cumprimento de jornada de trabalho, conforme artigos 1º, 7º e 9º:

O DIRETOR-GERAL DO INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

e o SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando a necessidade de fomentar e viabilizar o desenvolvimento de competências profissionais dos servidores, bem como a produção e a disseminação de conhecimento visando ao aperfeiçoamento profissional e institucional;

Considerando que a concessão de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho prevista no Capítulo V da Resolução-TCU nº 212, de 25 de junho de 2008, tem como objetivo incentivar a especialização do corpo técnico do Tribunal; e

Considerando a necessidade de estabelecer procedimentos operacionais para a concessão de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho, além de uniformizar e racionalizar procedimentos administrativos, de responsabilidade do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) e da Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep), decorrentes do disposto nos arts. 29 a 32 da Resolução-TCU nº 212, de 2008, resolvem:

Art. 1º A solicitação de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho decorre de iniciativa própria e deve ser formulada pelo interessado ao dirigente da unidade organizacional, nos moldes dos seguintes Anexos a esta Portaria:

I – solicitação inicial para estágio supervisionado de curso de graduação;

II – solicitação de renovação para estágio supervisionado de curso de graduação;

III – solicitação para curso externo de pós-graduação *lato sensu*;

IV – solicitação para curso externo de pós-graduação *stricto sensu*; ou

V – solicitação para elaboração de trabalho de conclusão de curso interno de pós-graduação.

(...)

Art. 7º As solicitações de regime especial encaminhadas à Secretaria de Gestão de Pessoas para estágio supervisionado em curso de graduação nas seguintes áreas estão dispensadas da verificação do alinhamento do curso com as áreas de interesse do Tribunal, desde que o curso pretendido seja compatível com as competências da unidade de lotação ou do espaço ocupacional do servidor:

I – direito;

II – contabilidade;

III – economia;

IV – administração;

V – engenharias;

VI – tecnologia da informação;

VII - ciência da informação;

VIII – comunicação;

IX – psicologia; ou

X – pedagogia e educação.

Parágrafo único. A qualquer momento do processo de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho, a Secretaria de Gestão de Pessoas poderá solicitar parecer subsidiário ao Instituto Serzedello Corrêa.

(...)

Art. 9º O período de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho será computado pela Secretaria de Gestão de Pessoas no sistema gerenciamento de Recursos Humanos por meio do cadastramento de escala de horário especial de trabalho com redução de:

I – duas horas diárias para cursar pós-graduação *stricto sensu*;

II – uma hora diária para cursar pós-graduação *lato sensu*; ou

III – uma hora diária para estágio supervisionado de graduação. (BRASIL, TCU, Resolução 212, 2008, n.p.)

Por fim, ainda na atribuição educacional, atividade precípua do ISC, destaca-se o anexo único da Portaria ISC nº 13 de 2015, que regulamenta o programa de pós-graduação e pesquisa no TCU:

ANEXO ÚNICO DA PORTARIA-ISC Nº 13, DE 3 DE SETEMBRO DE 2015 REGULAMENTO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O presente Regulamento contém as disposições básicas sobre o Programa de PósGraduação e Pesquisa do Tribunal de Contas da União (TCU).

Parágrafo único. Nos termos da Resolução-TCU nº 212, de 25 de junho de 2008, as ações de educação desenvolvidas no âmbito do TCU são de competência do Instituto Serzedello Corrêa (ISC).

Art. 2º O Programa de Pós-Graduação e Pesquisa compreende a realização de cursos de pósgraduação lato e stricto sensu.

Parágrafo único. São considerados cursos de pós-graduação, lato sensu, os cursos de Especialização e, stricto sensu, os cursos de Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado.

Art. 3º Os cursos de pós-graduação podem ser ofertados diretamente pelo ISC, realizados por meio de parceria com outras escolas de governo, contratados com Instituições de Ensino Superior reconhecidas pelo Ministério da Educação

(MEC) ou, nos termos da Resolução-TCU nº 212, de 2008, incentivados pela concessão, total ou parcial, de:

I - bolsa de estudos;

II - regime especial de jornada de trabalho;

III - afastamento integral; e

IV - licença para capacitação.

Art. 4º O Programa de Pós-Graduação e Pesquisa é regido pela legislação federal brasileira relacionada ao Ensino Superior, pelas normas do TCU e do ISC, pelos respectivos editais dos cursos, por este Regulamento e pelos regulamentos das escolas ou instituições parceiras, contratadas ou responsáveis pela oferta de cursos que sejam realizados mediante incentivo. (BRASIL, TCU, Portaria ISC nº 13, 2015)

Fernanda Sobral ao discutir as políticas educacionais na década de 1990, chama atenção a concepção de educação para a competitividade que, desde então, tem orientado a educação superior no país (Sobral, 2000). Como vimos, atuação do Instituto Serzedelo Correia vem permanentemente reiterando o discurso da competência e melhoria do serviço público, tanto com a promoção de cursos de treinamento e especializações e como com o programa de pós-graduação. Conclui-se, então, que o processo de seleção por concurso congregado aos cursos de capacitação e formação organizados por um Instituto com função de Escola de Governo e diretamente ligado à presidência, contribui para criar uma burocracia técnica uniforme e forte, que sente apreço por ser formada continuamente e com um conhecimento elevado e específico, dado o grau de especialização e complexidade na seara de controle externo, como apontado. Essa burocracia, continuamente treinada e educada nos objetivos da instituição, cumpre o papel de transformar as mudanças institucionais, que estão inscritas no modelo do TCU surgido na Constituição de 1988, em *ethos* e rotinas institucionais que reforçam a percepção dos atores “de dentro” do TCU como instituição de controle e accountability da administração pública brasileira.

CONCLUSÃO

A partir do surgimento da terceira geração do Regime de auditoria (ou terceira geração de *Accountability*), chamado *Accountability* operacional, em meados da década de 1980, a *accountability* passa a voltar-se para buscar erros sistêmicos, a fim de melhorar a performance e alcançar ganhos de eficiência e eficácia durante o processo (não mais olhando exclusivamente o resultado).

Não obstante, como apontado ao longo do texto, conferiu-se à *accountability* uma centralidade na política cotidiana internacional, tornando-se aquela imprescindível e conferindo aos técnicos que trabalham com o Sistema de controle uma proeminência e destaque, sem a chancela ou o referendo do povo, já que estes não são elegíveis e, portanto, não se sujeitam à *accountability* vertical.

Assim, tem-se que:

The growing prominence of auditing as a central performance management reform process has developed both from the pull of governmental officials and reformers seeking to rationalize and transform the traditional instrumentalities of the state as well as the push of the audit community intent on expanding their influence and prominence (POSNER & SHAHAN, 2014, p. 492)⁴³

No Brasil, esse cenário de centralidade da *accountability* foi acelerado a partir da Constituição de 1988, com a Mudança Institucional que incorporou o que havia de mais recente nas discussões do Regime de auditoria no cenário mundial, inserindo no texto constitucional a possibilidade da auditoria operacional, ao lado da legal e financeira.

Esse processo de constitucionalização do controle externo já existia no Brasil, nas Constituições anteriores, conforme percurso histórico do Tribunal de Contas da União apontou. Não obstante, a Constituição de 1988 foi além, ampliando consideravelmente as competências da Corte de Contas brasileira. Isso representou um salto muito grande naquilo outrora existente no período da

⁴³ A crescente proeminência da auditoria como um processo central de reforma da gestão de desempenho se desenvolveu tanto a partir da atração de funcionários governamentais e reformadores que buscam racionalizar e transformar os instrumentos tradicionais do estado, quanto ao impulso da intenção da comunidade de auditoria em expandir sua influência e proeminência (traduzido por mim)

Ditadura Militar. Assim, o Brasil superou um atraso em relação às duas gerações do Regime de auditoria, alinhando-se contemporaneamente à terceira geração, que se expandia no mundo ligada as reformas administrativas e financeiras, à luz da Nova Teoria de Gestão Pública (*POSNER & SHAHAN, 2014, p. 490*).

É inegável que a partir da Constituição Federal de 1988, um novo horizonte se abre para os órgãos de controle com a inclusão dos critérios de eficiência e eficácia. Junto a esse processo vêm um arcabouço infraconstitucional que busca respaldar a atuação desses órgãos de controle. É o que acontece com a Lei Orgânica do TCU e a Lei de Improbidade Administrativa, ambas de 1992, além da Lei de Responsabilidade Fiscal, mais tarde, em 2000.

Nesse processo de ampliação das competências do Tribunal de Contas da União durante a Constituinte de 1987-1988 foi fundamental o movimento centrífugo (de dentro para fora) de atuação dos ministros da Corte de Contas, que impuseram⁴⁴ aos constituintes aquilo que haviam deliberado em seus Congressos técnicos, ao mesmo tempo em que buscou-se criar um corpo técnico robusto e proeminente, através da criação da escola de Governo, o Instituto Serzedello Correa, que nasce como Centro de Aperfeiçoamento de Servidores (em 1968), evolui para Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento (em 1973), se torna Centro de Seleção e Treinamento (em 1986) e, finalmente, após a Lei Orgânica do TCU, é nomeado Instituto Serzedello Correa, quando a partir das resoluções ganha cada vez mais autonomia e atuação na seara educacional, com os aspectos editoriais e de construção e preservação de memória, inclusive com considerável espaço físico em sede própria, desde 2016.

Assim, o desenho institucional gestado dentro da Corte de Contas foi externado pela via constitucional e positivado na Carta Magna, congregando a influência endógena dos agentes com a influência exógena do Ordenamento constitucional. O novo desenho institucional foi uma vitória dos ministros que atuaram junto aos constituintes, bem como, uma vitória da ideia do órgão como

⁴⁴ Utilizo o termo impuseram, pois, a despeito de não ter havido força física, acredito que houve uso de soft power, pois havia uma pressão visível dos ministros do TCU sobre os constituintes através do uso da política e dos instrumentos que a corte de Contas possuía, como as fiscalizações da Operação Brasil.

accountability que se consolidou como instrumento político-jurídico para exigir a prestação de contas dos governantes sobre suas decisões (*answerability*) e capacitar o sistema democrático para impor sanções aos que infringem seus deveres (*enforcement*).

Foi no bojo da Constituição cidadã que a Corte de Contas passa a receber maior quantidade de recursos financeiros e humanos, permitindo também que a atuação especializada dos servidores esclareça questões técnicas das finanças estatais cada vez mais complexas, sobretudo com a contabilidade vasta e operações fiscais possibilitadas pelo Mercado Financeiro e pela permissividade do Banco Central, munindo a imprensa de informações que devem chegar a todos os cidadãos, sobre movimentação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União a fim de ter uma transparência nos atos públicos.

Também no bojo da Constituição cidadã alcançou-se a alteração na forma de indicação dos ministros da Corte de Contas, que deixou de ser exclusividade do presidente da República.

os ministros do Tribunal de Contas foram escolhidos, durante o primeiro século de sua existência, com base na mesma fórmula constitucional: o direito de indicar um nome é unicamente do presidente, sendo que o Senado precisa ratificar a escolha. A preocupação central desse modelo era o equilíbrio na distribuição de poder entre Legislativo e Executivo. Pela fórmula da cooperação não-hierárquica entre Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas deveria se manter equidistante dos dois poderes. Eventuais lealdades políticas dos ministros escolhidos deveriam se diluir dentro da concepção das decisões colegiadas e das garantias associadas ao cargo vitalício. Esses dois elementos deveriam garantir independência ao órgão escolhido em um processo politizado. O Executivo, de fato, tinha certa vantagem, sendo dele o poder de iniciativa na indicação de um nome e a busca antecipada de apoio pelas bancadas governistas no Senado. Essa tendência governista foi revertida pela Constituição de 1988, que pela primeira vez mexeu nas fórmulas quase seculares de composição do Tribunal de Contas, transferindo a indicação de dois terços dos ministros ao Legislativo. Se, antes, a balança dentro do modelo de indicação favoreceu o Executivo, a nova concepção favorece claramente o Legislativo. (SPECK, 2000, p. 195)

Essa alteração também alinha a Corte de Contas aos modelos mais consolidados entre os Regimes de auditoria pelo mundo, pois afasta a Corte de

Contas de uma excessiva proximidade com o Poder fiscalizado, isto é, o Poder Executivo.

Percebe-se, pois, que a primeira grande mudança institucional positivada na Carta Magna alcançou simultaneamente dois objetivos: na ordem interna, o enfraquecimento da influência do Poder Executivo na Corte de Contas e a proeminência do Poder Legislativo, que passa a ser responsável por dois terços das indicações dos ministros e, na ordem internacional, um maior alinhamento com o modelo de Corte de Contas independente.

Segundo a INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) só podem atingir seus objetivos de forma eficiente se elas são independentes das entidades auditadas e são protegidas contra influências externas. São quatro os princípios básicos da independência para as Instituições de Controle:

- a. Independence from different branches of the government, i.e. the SAIs should remain free from the influence of both the legislature and the executive. As the main goal of the SAIs is to audit the activities of the executive organ, it should perform this while remaining outside of the executive which will protect itself from undue influence. Independence of the SAI from the legislature is a complex issue as the SAIs of the most countries work with or on behalf of the legislature. However, an independent SAI should be able to prioritize and conduct its audits based on its own professional standards and judgments, informed by legislative guidance and input.
- b. Organizational Independence, i. e. the Auditors general or heads of the SAIs should have tenure security and they should not perform at the pleasure of the government. It has been argued that if the appointment and removal procedure of the head and members of SAIs are not clearly stipulated in the constitution and legal framework, the SAI may not be able to perform independently. Furthermore, an independent SAI should enjoy the authority to employ and dismiss its own employees.
- c. Functional Independence: The concept of functional Independence comprises two dimensions – an SAI should have the ability to decide its audit activities and guidelines and due importance should be placed on the reports submitted by the SAI to the appropriate bodies. If the SAI does not enjoy discretion in discharging its audit activities, it will eventually depend on the other organs of the state and may become a political tool. If, on the other hand, SAIs' reports and recommendations are not considered to be important, they will not be able to hold the government agencies accountable.
- d. Financial Independence: The SAIs should have adequate Independence in determining the size of their budgets and in

allocating it appropriately (POSNER & SHAHAN, 2014, p. 496)⁴⁵

O Tribunal de Contas da União, com o impulso concedido pela Constituinte de 1987-1988 alcançou esse patamar de Instituição de Controle Independente, sobretudo com as duas mudanças institucionais analisadas nesse trabalho, isto é, a mudança na forma de escolha dos ministros e a formação de um corpo técnico com a estabilidade do concurso público e treinado pelos próprios servidores da Corte de Contas.

Isso representa um modelo antagônico com aquele existente quando do surgimento do Tribunal de Contas em 1890 em que o presidente da República, então marechal Floriano Peixoto ignorava recomendações do controle prévio do TCU, bem como pressionava para que a nomeação irregular do irmão do ex-presidente Deodoro da Fonseca para o Ministério da Viação não fosse bloqueada.

Assim, atualmente, ainda sob as normas constitucionais de 1988, a Corte de Contas do Brasil tem características que permitem que ela exerça sua função de fiscalizar qualquer ente público da Administração direta ou indireta, que recebe ou tenha recebido recursos originários da União, tendo assegurada a vitaliciedade dos ministros e as mesmas garantias, prerrogativas,

⁴⁵a. Independência de diferentes ramos do governo, ou seja, as SAIs devem permanecer livres da influência do legislativo e do executivo. Como o principal objetivo das SAIs é auditar as atividades do órgão executivo, deve fazê-lo permanecendo fora do executivo, que se protegerá de influências indevidas. A independência da SAI do legislativo é uma questão complexa, visto que as SAIs da maioria dos países trabalham com ou em nome do legislativo. No entanto, uma SAI independente deve ser capaz de priorizar e conduzir suas auditorias com base em seus próprios padrões e julgamentos profissionais, informados por orientações e contribuições legislativas.

b. Independência organizacional, i. e. os auditores gerais ou chefes das SAIs devem ter garantia de posse e não devem atuar conforme o prazer do governo. Argumentou-se que, se o procedimento de nomeação e destituição do chefe e dos membros das SAIs não estiver claramente estipulado na constituição e na estrutura legal, a SAI pode não ser capaz de atuar de forma independente. Além disso, uma SAI independente deve ter autoridade para empregar e demitir seus próprios funcionários.

c. Independência funcional: O conceito de independência funcional compreende duas dimensões - uma SAI deve ter a capacidade de decidir suas atividades e diretrizes de auditoria e a devida importância deve ser dada aos relatórios apresentados pela SAI aos órgãos apropriados. Se a SAI não gozar de discricionariedade no desempenho de suas atividades de auditoria, ela acabará por depender dos demais órgãos do Estado e poderá se tornar um instrumento político. Se, por outro lado, os relatórios e recomendações da SAI não forem considerados importantes, não poderão responsabilizar os órgãos governamentais.

d. Independência Financeira: As SAIs devem ter independência adequada para determinar o tamanho de seus orçamentos e alocá-lo de forma adequada

impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça. (Art. 73 da Lei 8443/1992), com um corpo técnico extenso, muito bem remunerado, alinhado e continuamente treinado dentro dos programas gestados pelo Instituto Serzedello Correa.

ANEXOS

ANEXO 1

DECRETO Nº 966-A, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1890

Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despeza da Republica.

O Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil, constituído pelo Exercito e Armada, em nome da Nação.

Decreta:

Art. 1º É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despeza da Republica.

Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos differentes Ministerios, susceptiveis de crear despeza, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu «visto», quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os creditos votados pelo Poder Legislativo.

Art. 3º Si o Tribunal julgar que não póde registrar o acto do Governo, motivará a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houver expedido.

Este, sob sua responsabilidade, si julgar imprescindivel a medida impugnada pelo Tribunal, poderá dar-lhe publicidade e execução.

Neste caso, porém, o Tribunal levará o facto, na primeira occasião opportuna, ao conhecimento do Congresso, registrando o acto sob reserva, e expendendo os fundamentos desta ao Corpo Legislativo.

Art. 4º Compete, outrosim, ao Tribunal de Contas:

1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despeza, recapitulando e revendo, annualmente, os resultados mensaes;

2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, communicando tudo ao Poder Legislativo;

3º Julgar annualmente as contas de todos os responsaveis por contas, seja qual for o Ministerio a que pertençam, dando-lhes quitação, condemnando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na fórmula de direito;

4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

Art. 5º O Tribunal de Contas poderá delegar nas Thesourarias de Fazenda, ou em comissões de empregados idoneos, que para esse fim sejam mandados aos Estados, o conhecimento, em primeira instancia, das contas de qualquer responsável por dinheiros públicos, excepto os inspectores de Fazenda e thesoureiros geraes.

Art. 6º Compoem o Tribunal os funcionarios, a que se conferir voto deliberativo nas materias submettidas á competencia dessa corporação.

§ 1º Esses funcionarios serão nomeados por decreto do Presidente da Republica, sujeito á approvação do Senado, e gozarão das mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Vagando logar entre os membros do Tribunal de Contas durante a ausencia das Camaras, o Presidente da Republica poderá preencher-o, e o funcionario entrar em exercicio, ficando porém, a nomeação dependente sempre de annuencia do Senado, em sua primeira reunião.

Art. 7º O serviço de contabilidade, nos assumptos sujeitos ao Tribunal, bem como o processo, exame, verificação e informação, nas materias e papeis tambem dependentes delle, serão commettidos a um corpo de funcionarios administrativos, distribuidos segundo reclamar a classificação natural dos trabalhos.

Desse pessoal o regulamento determinará quaes os a quem deve caber voto consultivo nas deliberações do Tribunal.

Art. 8º Além das attribuições estatuidas nos arts. 3º e 4º, e Tribunal de Contas exercerá todas as outras fixadas no respectivo regulamento, que convierem á natureza de suas funcções e dos seus fins.

Art. 9º As communicações entre o Tribunal de Contas e o Congresso effectuar-se-hão mediante relatorios annuaes e declarações quinzenaes, quando para estas houver assumpto.

Art. 10. O Tribunal, no exercicio de suas funcções, se corresponderá directamente, por intermedio do seu presidente, com todas as autoridades da Republica, as quaes todas são obrigadas a cumprir-lhe as requisições e ordens, sob pena da mais restricta responsabilidade.

Art. 11. O Ministerio da Fazenda expedirá regulamento, em decreto especial, estabelecendo a organização e as funções do Tribunal de Contas, desenvolvendo-lhe a competência, especificando-lhe as attribuições, estipulando os vencimentos ao seu pessoal, e determinando-lhe a demais despesa necessaria, para a qual fica desde já autorizado o Governo.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrario.

Governo Provisório, 7 de novembro de 1890, 2º da Republica.

Manoel Deodoro da Fonseca.

Ruy Barbosa.

ANEXO 2

Resolução TCU nº 19/1994

CAPÍTULO I

NATUREZA E FUNÇÕES

Art. 1º O Instituto Serzedello Corrêa, criado pelo art. 88 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e instituído na forma do art. 116 do Regimento Interno, é unidade básica integrante da Secretaria do Tribunal, subordinada diretamente ao Presidente do Tribunal.

Art. 2º O Instituto está organizado de modo a atender às funções de planejamento, promoção, coordenação, execução e avaliação das atividades relativas ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, bem como as de promoção e organização de simpósios, trabalhos e pesquisas acerca de questões relacionadas com técnicas de controle da Administração Pública e, ainda, a de administração de biblioteca, centro de documentação e serviços de editoração.

CAPÍTULO II ESTRUTURA

Art. 3º O ISC conta com a seguinte estrutura: *(NR) (Resolução nº 115, de 19/8/1998, BTCU nº 60/1998).*

I – Assessoria;

II – Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização – ENICEF;

a) Serviço de Pós-Graduação;

b) Serviço de Treinamento;

III) - Divisão de Seleção e Treinamento

a) Serviço de Seleção

b) Serviço de Treinamento e Pós-Graduação;

IV) – Divisão de Apoio Operacional;

a) Serviço de Apoio Administrativo;

b) Serviço de Execução Orçamentária e Financeira;

c) Serviço de Apoio a Eventos Internos;

d) Serviço de Contratação e Acompanhamento de Eventos Externos;

V) – Divisão de Pesquisa e Publicações;

a) Serviço de Desenvolvimento de Pesquisa;

b) Serviço de Administração de Pesquisa;

c) Serviço de Editoração e Publicações

Art. 4º O Instituto é dirigido pelo Diretor-Geral, a Escola e as Divisões pelos seus respectivos Diretores e cada Serviço pelo seu Chefe. *(NR) (Resolução nº 115, de 19/8/1998, BTCU nº 60/1998).*

Art. 5º As unidades de que tratam os incisos do artigo 3º subordinam-se diretamente ao Diretor-Geral. (NR) (Resolução nº 115, de 19/8/1998, BTCU nº 60/1998).

Parágrafo único. Os serviços especificados nas alíneas dos incisos de II a VI do artigo 3º subordinam-se aos respectivos Diretores. (AC) (Resolução nº 115, de 19/8/1998, BTCU nº 60/1998).

CAPÍTULO III COMPETÊNCIAS

Art. 6º Compete ao Instituto Serzedello Corrêa:

I - planejar, coordenar, desenvolver e avaliar as atividades relativas ao recrutamento, seleção, formação, capacitação, treinamento, qualificação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal;

II - promover e organizar simpósios, trabalhos e pesquisas acerca de matéria relacionada com técnicas que possibilitem a melhoria da qualidade e produtividade das atividades e objetivos do Tribunal;

III - administrar a biblioteca e o serviço de documentação;

IV - coordenar trabalhos de editoração;

V - administrar e gerir os recursos que lhes forem descentralizados, mediante sub-repasses, pela Secretaria Geral de Administração, de acordo com as normas pertinentes de administração financeira, bem como as normas e orientações fixadas pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IV do art. 70 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

VI - administrar e zelar pela conservação e o funcionamento do alojamento de que trata o art. 11 desta Resolução; e

VII - elaborar e revisar, em coordenação com a Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos - Seplom, o Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento - PDTA.

CAPÍTULO IV FUNCIONAMENTO

Art. 7º Para o desempenho de suas funções e atividades, o Instituto manterá regularmente os seguintes programas:

I - Programa de Treinamento e Qualificação - PTQ objetivando o atendimento das necessidades de treinamento e capacitação dos servidores, em todos os níveis;

II - Programa de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento - PAD com vistas a possibilitar o desenvolvimento e o aprimoramento profissional e intelectual dos servidores;

III - Programa de Competência Técnica - PCT com objetivo de capacitar o corpo técnico para o desempenho de novas atribuições técnicas e administrativas.

Parágrafo único. Sem prejuízo dos programas relacionados neste artigo, a direção do Instituto poderá propor a realização de outros, de cunho complementar ou inovador, sempre que julgar conveniente.

Art. 8º O Instituto, com base na necessidade e na demanda das unidades da Secretaria do Tribunal, elaborará o Plano Diretor de Treinamento e Aperfeiçoamento - PDTA com abrangência trienal, bem como seus planos e programas anuais de trabalho.

Art. 9º As atividades do Instituto serão custeadas com recursos orçamentários dotados ao Tribunal.

Art. 10. O Instituto Serzedello Corrêa, dentro das disponibilidades do Tribunal, contará com pessoal necessário ao desempenho de suas atividades.

Parágrafo único. A lotação de pessoal e o número de funções comissionadas necessários ao desempenho das atividades do Instituto serão definidas em normas próprias, aprovadas pela Presidência do Tribunal.

Art. 11. O Instituto contará com alojamento à sua disposição para hospedagem de candidatos matriculados em curso de formação ou servidores que estejam participando de atividades do Tribunal e que tenham lotação em unidade com sede fora do Distrito Federal.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 12. O Serviço de Documentação, de que trata a Resolução nº 126, de 17.08.73, alterada pelas de nºs 133 e 164, de 20.11.73 e 12.06.75, respectivamente, e pela Resolução Administrativa nº 53, de 29.03.83, passa a compor a estrutura do Instituto Serzedello Corrêa, juntamente com seu acervo e competências, com a denominação de Serviço de Documentação e Editoração, conforme dispõe o art. 3º desta Resolução.

Art. 13. A Secretaria Executiva da Revista do Tribunal de Contas da União, de que trata a Resolução Administrativa nº 97, de 5 de julho de 1989, passa a denominar-se Seção de Editoração do Serviço de Documentação e Editoração, que absorve seu acervo e competências, conforme dispõe o art. 3º desta Resolução.

Art. 14. Fica criado o Conselho Editorial da Revista do Tribunal de Contas da União, que terá seu regulamento baixado por Portaria da Presidência.

§ 1º O Ministro Vice-Presidente do Tribunal presidirá o Conselho Editorial da Revista do TCU, que será integrado por mais seis membros, assim distribuídos: um Auditor (Ministro-Substituto), um Representante do Ministério Público, um Representante da Comissão de Coordenação Geral, o Secretário-Geral das Sessões, a Consultor-Geral e o Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

§ 2º Os três primeiros membros serão convidados pelo Vice-Presidente Supervisor da Revista e terão mandato coincidente com o do Ministro Supervisor da Revista.

Art. 15. Em razão do inciso I do art. 88 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o art. 6º da Resolução Administrativa nº 112, de 13.08.91 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º Os concursos serão abertos por ordem do Presidente do Tribunal e presididos pelo Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa."

Art. 16. Esta Resolução entra em vigor a noventa dias de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as Resoluções Administrativas nºs 71, de 06.03.86, 97, de 05.07.89 e 125, de 24.03.92.

TCU, Sala das Sessões, em 09 de novembro de 1994.
ÉLVIA LORDELLO CASTELLO BRANCO
Presidente

Anexo 3

PORTARIA CONJUNTA ISC-SEGEp nº 2, DE 18 DE AGOSTO DE 2008.

Estabelece procedimentos operacionais para a concessão do regime especial de cumprimento de jornada de trabalho, conforme previsão do art. 32 da Resolução-TCU nº 212/2008.

O DIRETOR-GERAL DO INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA e o SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

Considerando a necessidade de fomentar e viabilizar o desenvolvimento de competências profissionais dos servidores, bem como a produção e a disseminação de conhecimento visando ao aperfeiçoamento profissional e institucional;

Considerando que a concessão de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho prevista no Capítulo V da Resolução-TCU nº 212, de 25 de junho de 2008, tem como objetivo incentivar a especialização do corpo técnico do Tribunal; e

Considerando a necessidade de estabelecer procedimentos operacionais para a concessão de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho, além de uniformizar e racionalizar procedimentos administrativos, de responsabilidade do Instituto Serzedello Corrêa (ISC) e da Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep), decorrentes do disposto nos arts. 29 a 32 da Resolução-TCU nº 212, de 2008, resolvem:

Art. 1º A solicitação de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho decorre de iniciativa própria e deve ser formulada pelo interessado ao dirigente da unidade organizacional, nos moldes dos seguintes Anexos a esta Portaria:

I – solicitação inicial para estágio supervisionado de curso de graduação;

II – solicitação de renovação para estágio supervisionado de curso de graduação;

III – solicitação para curso externo de pós-graduação *lato sensu*;

IV – solicitação para curso externo de pós-graduação *stricto sensu*;
ou

V – solicitação para elaboração de trabalho de conclusão de curso interno de pós-graduação.

Art. 2º Aos formulários indicados no artigo anterior devem ser juntados:

I – comprovante de matrícula, grade de disciplinas, calendário acadêmico do respectivo semestre, nos casos de solicitação inicial para estágio supervisionado de curso de graduação;

II – comprovante de frequência do semestre anterior e comprovante de matrícula, grade de disciplinas e calendário acadêmico referentes ao período da nova concessão do estágio supervisionado de curso de graduação;

III – comprovante de matrícula, documento da instituição, informando o período completo de aulas e o período letivo no semestre, e anteprojeto de trabalho de conclusão de curso, contendo informações objetivas sobre a produção, aplicação e/ou disseminação de conhecimento no TCU, nos casos de solicitações de regime especial para curso de pós-graduação externa;

IV – documento que comprove matrícula em atividade de elaboração de trabalho de conclusão de curso interno de pós-graduação, expedido pelo Instituto Serzedello Corrêa e fornecido ao servidor no momento da sua matrícula.

Parágrafo único. À solicitação de regime especial deve ser juntado termo de compromisso de permanência no quadro de servidores ativos do Tribunal e de não-usufruto de licença para tratar de interesses particulares, devidamente preenchido e assinado pelo solicitante, conforme modelo constante do Anexo VI desta Portaria.

Art. 3º O dirigente da unidade, caso concorde com a solicitação de regime especial, a encaminhará para:

I – Secretaria de Gestão de Pessoas, nos casos dos incisos I, II e V do art. 1º desta Portaria; ou

II – Instituto Serzedello Corrêa, nos casos dos incisos III e IV do art. 1º desta Portaria.

Parágrafo único. O dirigente de unidade organizacional que se opuser à liberação do servidor poderá arquivar o processo mediante despacho fundamentado, do qual cabe recurso ao Presidente.

Art. 4º Cabe ao dirigente da unidade organizacional priorizar as solicitações concorrentes de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho observando, entre outros elementos, o interesse prioritário da unidade em relação ao objeto do regime especial, o cumprimento das obrigações funcionais pelo servidor e aspectos relacionados ao seu desempenho profissional.

Art. 5º Somente serão examinadas as solicitações apresentadas em conformidade com os artigos 1º e 2º desta Portaria e que contiverem:

I – exposição de motivos que estabeleça a correlação do objeto pretendido com as áreas de conhecimento de interesse prioritário da unidade e do Tribunal; e

II – anuência expressa do dirigente da unidade de lotação do servidor.

Parágrafo único. Para a manifestação de anuência, o dirigente deve observar, entre outros elementos, o cumprimento das obrigações funcionais pelo servidor e aspectos relacionados ao seu desempenho.

Art. 6º As solicitações de regime especial encaminhadas ao Instituto Serzedello Corrêa receberão manifestação acerca do alinhamento do curso com as áreas de interesse do Tribunal.

Parágrafo único. Após manifestação, o Instituto Serzedello Corrêa encaminhará o processo à Secretaria de Gestão de Pessoas para verificação de limites e do direito ao incentivo.

Art. 7º As solicitações de regime especial encaminhadas à Secretaria de Gestão de Pessoas para estágio supervisionado em curso de graduação nas seguintes áreas estão dispensadas da verificação do alinhamento do curso com as áreas de interesse do Tribunal, desde que o curso pretendido seja compatível com as competências da unidade de lotação ou do espaço ocupacional do servidor:

- I – direito;
- II – contabilidade;
- III – economia;
- IV – administração;
- V – engenharias;
- VI – tecnologia da informação;
- VII - ciência da informação;
- VIII – comunicação;
- IX – psicologia; ou
- X – pedagogia e educação.

Parágrafo único. A qualquer momento do processo de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho, a Secretaria de Gestão de Pessoas poderá solicitar parecer subsidiário ao Instituto Serzedello Corrêa.

Art. 8º A concessão do regime especial de cumprimento de jornada de trabalho terá vigência a partir da data de anuência do dirigente da unidade organizacional.

Art. 9º O período de regime especial de cumprimento de jornada de trabalho será computado pela Secretaria de Gestão de Pessoas no sistema gerenciamento de Recursos Humanos por meio do cadastramento de escala de horário especial de trabalho com redução de:

- I – duas horas diárias para cursar pós-graduação *stricto sensu*;
- II – uma hora diária para cursar pós-graduação *lato sensu*; ou
- III – uma hora diária para estágio supervisionado de graduação.

§ 1º A alteração de escala de trabalho lançada em decorrência de regime especial autorizado deve ser solicitada nos termos do Anexo VII desta portaria, devendo ser encaminhada à Secretaria de Gestão de Pessoas para processamento e juntada aos autos onde consta a solicitação inicial.

§ 2º O regime especial de cumprimento de jornada de trabalho para os cursos de graduação abrange somente o período de estágio supervisionado, limitado ao máximo de quatro semestres letivos.

§ 3º O regime especial de cumprimento da jornada de trabalho para os cursos de pós-graduação *lato sensu* abrange o período de aulas e a produção do trabalho de conclusão de curso ou monografia, limitado a dezoito meses.

§ 4º O regime especial de cumprimento da jornada de trabalho para os cursos de pós-graduação *stricto sensu* abrange todo o período de aulas e a produção de dissertação ou tese, limitado a vinte e quatro meses para mestrado e trinta e seis meses para doutorado e pós-doutorado.

Art. 10. Os comprovantes de freqüências deverão ser encaminhados dentro de trinta dias após o término do semestre à Secretaria de Gestão de Pessoas para serem juntados aos autos e feitos os registros necessários.

Art. 11. Nos casos de regime especial para produção de trabalho de conclusão de curso interno de pós-graduação, o servidor deverá encaminhar à Secretaria de Gestão de Pessoas, dentro de trinta dias após o término do regime especial, o comprovante de entrega do trabalho de conclusão do curso emitido pelo Instituto Serzedello Corrêa.

Art. 12. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

CARLOS EDUARDO DE QUEIROZ
PEREIRA

FERNANDO SILVEIRA CAMARGO

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: revista de ciências sociais, v. 31, n. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. ANPOCS, 2005.

ALMEIDA, Ronaldo de. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais. Bloco Qualitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP. São Paulo: 2016.

ARANHA, ANA LUIZA. **A rede brasileira de instituições de accountability [manuscrito]: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese (doutorado). UFMG, 2015

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. “**Expansão de controles democráticos? O desenvolvimento de instituições judiciais sob a ótica do pluralismo estatal**”. In: 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.

BENVINDO, Francisco Martins. **O Tribunal de Contas e a sociedade civil**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v. 18, 1992.

BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos sobre a criação do Tribunal de Contas, 7 de novembro de 1890** (íntegra). Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, v. 25, n. 62, p. 180-190, 1994.

BARROSO, Luis Roberto. **BRAZIL + 30. O Legado de trinta anos de Democracia e os desafios pela frente**. 2017. Disponível em: <luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/trinta-anos-democracia-port.pdf>, acesso em 02 de julho de 2020.

BENVINDO, F. M. (1992). **O Tribunal de Contas e a sociedade civil**. IN: *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Brasília, TCU, vol.18.

Boletim do Tribunal de Contas da União especial - Ano. 37, n. 24 (2018)- . Brasília: TCU, 2018

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Linhagens do pensamento político brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2007.

BRASIL. **Atas da Assembleia Nacional Constituinte**, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc>, acesso em 03 de março de 2021.

BRASIL. **Atas da Assembleia Nacional Constituinte**, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc, acesso em 03 de março de 2021 .

BRASIL, **Atas da Assembleia Nacional Constituinte**, Atas das Comissões, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>, acesso em 21 de fevereiro de 2021

BRASIL, **Atas da Assembleia Nacional Constituinte**, Atas das Comissões, 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc>, acesso em 03 de março de 2021

legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes, acesso em 21 de fevereiro de 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1967**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**, 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Lei 8443/1992.

BRASIL. Ministro Carlos Átila Alvares da Silva. BB/DTVM. **Aplicabilidade do instituto de Tomada de Contas Especial no âmbito das sociedades de economia mista**, 13 de outubro de 1998.

BRITO, Leonardo Octavio Belinelli. Dissertação de Mestrado: **Brasil: oriente político? Uma discussão sobre o patrimonialismo estatista**. USP. 2015

_____. **Raymundo Faoro e as Linhagens do Pensamento político brasileiro**. Revista *Lua Nova* no.103 São Paulo jan./abr. 2018

BURLAMAQUI, Patricia. **O caso da política de Pacificação**. Processo de formação de agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro. Editora Autografia: Rio de Janeiro, 2017

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista Brasileira de Administração Pública. Março/Abril de 1990. FGV.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A Ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985** (Tese, UFF, 2012)

CARDOZO, José Eduardo. **Alegações finais da defesa da Presidente Dilma Roussef apresentadas perante a Comissão com a finalidade de proferir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016**. Brasília, 28 de julho de 2016.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem e Teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Do Insulamento democrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil*. In.: **Burocracia e políticas públicas no Brasil**, 2018. IPEA.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: **ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. Anais...** São Paulo: Anpad, 2006

CHEIBUB, José A.; PRZEWORSKI, Adam. **Democracia, eleições e responsabilidade política**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300004>. Acesso em: 9 fev. 2012.

CLAD. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Clad BID, 2000. Disponível em: <www.clad.org/siare_isis/innotend/control/control-nc.pdf>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

CORREIO BRAZILIENSE. “a Maior ação do mundo”: Livro relata detalhes do processo contra a Petrobras nos EUA. Disponível em < <http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/major-acao-do-mundo-livro-relata-detalhes-do-processo-contra-petrobras-nos-eua/>>, acesso em 02 de julho de 2020.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 210 p. (Série Colóquios de Excelência; n. 1)

DANTAS, Bruno. **Entrevista**. Disponível em < <https://www.agenciainfra.com/blog/entrevista-bruno-dantas-tcu-09-2017/>> acesso em 05 de julho de 2020

FAORO, Raymondo. **A República em transição. Poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988)**”. Rio de Janeiro, Record, 2018. 224 p. Organização: Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco.

_____. **Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada**. In: _____. *A República inacabada*. São Paulo. Globo: 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional/** Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **A crise atual e o debate institucional**. Novos Estudos. CEBRAP. 109, Nov. 2017.

FIGUEIREDO, Alexandre Carlos Leite de. **RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO TC 011.039/2018-3**. Abril de 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. **Burocracias do Controle, Controle da Burocracia e accountability no Brasil**. In.: Burocracia e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA – ENAP, 2018.

FONSECA, Thiago do Nascimento. **Tribunal de Contas da União: regras institucionais e fatores políticos na explicação de seu desempenho**. Dissertação, Usp, 2015.

_____. **O TCU na Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988: atuação e resultados**. IV Seminário Discente da Pós-graduação em Ciência Política da Usp, 2014.

_____. **Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988**. OPINIÃO PÚBLICA. Campinas, vol. 26, nº2, maio-agosto, 2020.

FONSECA, Francisco, ANTUNES, Fernando, SANCHES, Oscar. Capítulo 1: Controles Internos, p. 10. **Caminhos da Transparência**. Org.: Bruno Wilhelm Speck. Ed. Unicamp, 2002)

FOUCAULT, Michel. *A Sociedade punitiva. Curso no Collège de France (1972-1973)*. Ed. Martins Fontes: São Paulo, 2015.

GOMES, Angela de Castro. Cap. 8: A política brasileira em busca da Modernidade: na fronteira entre o público e o privado. In.: **História da Vida Privada no Brasil (Vol 4)**. Org.: Lilia Moritz Schwarcz. Ed. Companhia das Letras, São Paulo: 1998.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de Contas. Aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2003.

HADDAD, Fernando. **Faltou controle das estatais para evitar corrupção do PT**. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/brasil/haddad-diz-que-faltou-controle-nas-estatais-para-evitar-corrupcao-no-pt/>>, acesso em 02 de julho de 2020.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. **As três versões do Neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova nº 58, 2003.

IMMERGUT, E. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 1998. v. 1.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem?** Ed. Zahar: 2018

LOPEZ, Félix e PRAÇA, Sergio. **Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira**. In.: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Org. Felix Garcia Lopez. Brasília: IPEA, 2015

LOUREIRO, Maria R.; TEIXEIRA, Marco A. C.; MORAES, Tiago C. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 107-119, 2009.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change**. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, cap. 1

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 3-33.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky e SILVA, Fernanda Cristina da. **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Maio/junho de 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. Malheiros, São Paulo: 2005.

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. UFRJ, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa? Novos Estudos*, v. V, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA, Mauro Marcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las** / Mauro Márcio Oliveira. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **O Idealismo da Constituição**. Companhia Editora Nacional, 1939.

PESSANHA, Charles. *Accountability e controle externo no Brasil e Argentina*. In.: **Direitos e cidadania: justiça, poder e mídia** /Angela de Castro Gomes (Coord.) – Rio de Janeiro: Editora FGV: 2007

_____, Charles. **Controle externo: a função esquecida no Legislativo no Brasil**. *O Sociólogo e as políticas públicas: Ensaio em homenagem à Simon Schwartzman* / Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman, organizadores. Rio de Janeiro, editora FGV, 2009.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

POSNER, Paul and SHAHAN, Asif. Chapter 30. **Audit Institutions**. *The Oxford Handbook of Public Accountability*, 2014.

REIS, Bruno P. W. e ARANTES, Rogério B. *Instituições políticas e Controles democráticos*. In.: **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política** / Coordenador geral Carlos Benedito Martins; Coordenador de área Renato Lessa. São Paulo: ANPOCS, 2010.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese de doutorado, Usp. São Paulo: 2016

SANTOS, Homero. **O controle da Administração pública**. *Revista do TCU*, n. 75. 1998.

SARAIVA, I. (1996). **Criação dos Tribunais de Contas, sua importância, história, alterações pós-constituição e posição atual no cenário brasileiro**. IN: *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 69, julho/setembro. Brasília: TCU.

SCHEDLER, Andreas. *Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Mexico, 2004.

SOBRAL, FERNANDA A. DA FONSECA. *Educação para a competitividade ou para a cidadania social? São Paulo em Perspectiva [online]*. 2000, v. 14, n. 1 [Acessado 3 Setembro 2021] , pp. 03-11. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100002>>. Epub 30 Maio 2003. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000100002>.

SOUZA, Ádamo Alberto de. **A Teoria dos Jogos e as Ciências Sociais**. Dissertação. Unesp, 2003.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. **A Constituição Federal de 1988 e o Tribunal de Contas da União**. Revista Inf. Legisl. Brasília n 102, abril/junho de 1989

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. Fundação Konrad Adenauer, outubro de 2000.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?**. Belo Horizonte: UFMG, 2010

THÉRET, Bruno. **As Instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, nº 58. São Paulo: 2003.

VERSIANI, Maria Helena. **Correio político: os brasileiros escrevem a democracia (1985-1988)**. Rio de Janeiro: Contra Capa/Faperj, 2014.

VIEIRA, Horácio Sabóia. **Auditor geral ou Tribunal de Contas**. Revista do TCU, maio/dezembro 2018.